

ČESKÁ REPUBLIKA
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jm é n e m r e p u b l i k y

Plénium Ústavního soudu rozhodlo dne 29. září 2010 ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická, o návrhu Nejvyššího správního soudu podaného podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, se souhlasem účastníků řízení bez ústního jednání, takto:

- I. Návrh na zrušení ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., se zamítá.**
- II. Ve zbytku se návrh odmítá.**

O d ů v o d n ě n í:

I.

Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 30. 10. 2009 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále i jen „navrhovatel“) na zrušení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. (dále i jen „napadený zákon“).
2. Navrhovatel tento návrh podal poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností (věc sp. zn. 11 Kss 4/2009) v souladu s ustanoveními čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 25 napadeného zákona ve spojení s § 224 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dospěl k závěru, že ustanovení § 21 napadeného zákona je v rozporu s ústavním pořádkem.
3. Navrhovatel uvedl, že ve věci sp. zn. 11 Kss 4/2009 je rozhodováno o návrhu ministra spravedlnosti ze dne 16. 2. 2009 na zahájení řízení o kárné odpovědnosti JUDr. J. S., soudce Okresního soudu v Chomutově, podaného podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. b) napadeného zákona. Kárně obviněný v průběhu řízení podal návrh na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy. Rozpor s ústavním pořádkem spatřoval kárně obviněný v tom, že proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné odvolání. Jelikož se s touto argumentací Nejvyšší správní soud ztotožnil, rozhodl dne 19. 8. 2009

usnesením č. j. 11 Kss 4/2009 – 89 tak, že řízení o kárné odpovědnosti přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu.

4. Jak již shora naznačeno, pokládal navrhovatel za stěžejní důvod protiústavnosti napadeného zákona fakt, že řízení o kárné odpovědnosti soudců je toliko jednoinstanční; podle § 21 napadeného zákona totiž proti rozhodnutí v kárném řízení odvolání není přípustné.

5. Podle názoru navrhovatele je ustanovení § 21 napadeného zákona v kárném řízení aplikováno ve smyslu ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a judikatury Ústavního soudu tato ustanovení vykládající.

6. Aplikaci ustanovení, jež zakotvuje jednoinstančnost řízení o kárné odpovědnosti, spatřoval kárný senát Nejvyššího správního soudu v tom, že činí veškeré potřebné úkony ke zjištění skutkového i právního stavu věci v jednom stupni, z čehož lze logickým výkladem odvodit, že veškerá ustanovení jsou aplikována právě v tomto jediném stupni řízení. Pokud by je neaplikoval senát rozhodující v tomto jediném stupni řízení, pak by nebyla aplikovatelná vůbec, což je závěr, který je nutno označit za absurdní.

7. V případě přijetí opačného výkladu by byl soud nucen řídit se zákonem i přes pochybnosti, zda je jím vedené jednostupňové řízení v souladu s ústavním pořádkem, čímž by rezignoval na jedno ze svých základních poslání. Navíc není možné námitky proti ústavnosti zákona vznést v dalším řízení, neboť rozhodnutím kárného senátu Nejvyššího správního soudu řízení končí a žádné další nenásleduje.

8. Navrhovatel upozornil i na skutečnost, že podle ustanovení § 21 napadeného zákona je formulováno i poučení, podle něhož nejsou proti rozhodnutí kárného senátu opravné prostředky přípustné, to však za bezprostřední aplikaci tohoto ustanovení nepovažoval.

9. Navrhovatel dále uvedl, že si je plně vědom, že jeho návrh spadá do oblasti konkrétní kontroly norem, a že je proto oprávněn napadnout pouze ta zákonná ustanovení, která bezprostředně aplikuje. V projednávané věci však byl však napaden zákon jako celek, neboť ten je protiústavní ve svojí komplexnosti. Charakter celého řízení je totiž ovlivněn tím, že proti rozhodnutí kárného senátu není přípustné odvolání. V tomto kontextu upozornil, že podobným způsobem postupoval Ústavní soud ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (Sb. n. u., sv. 22, str. 329 a násl.), v níž se rovněž jednalo o konkrétní kontrolu norem a Ústavní soud zrušil celou část pátou o. s. ř. včetně ustanovení, jež v řízení neměla být aplikována. Obdobný postup Ústavního soudu by byl dle navrhovatele vhodný i v tomto řízení.

10. Poté navrhovatel vyložil důvody, které jej vedly k závěru o protiústavnosti jednoinstančního řízení o kárné odpovědnosti soudců. Kárně obviněnému soudci dle jeho názoru náleží právo na spravedlivý proces, jež v každé demokratické společnosti zaujímá natolik významné postavení, že jej není možné vykládat restriktivně. V projednávané věci přitom byla zasažena sama podstata tohoto práva. Navrhovatel přitom upozornil na skutečnost, že nejde „pouze“ o právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 a násl. Listiny, nýbrž podle stávající judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále i jen „Evropský soud“) i ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále i jen „Úmluva“). Na podporu svého tvrzení poukázal na rozsudky Evropského soudu *Eskelinen a další proti Finsku* (rozsudek ze dne 14. 4. 2007, č. 63235/00) a zejména *Olujić proti Chorvatsku* (rozsudek ze dne 5. 2. 2009, č. 22330/05).

11. Navrhovatel navíc soudil, že řízení ve věci kárné odpovědnosti soudců je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, což dle jeho názoru vyplývá z relevantní judikatury Evropského soudu (rozsudek ze dne 8. června 1976, *Engel a ostatní proti*

Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72) i Ústavního soudu (nálezy Pl. ÚS 16/99, Pl. ÚS 9/2000 či I. ÚS 181/01). Z ustanovení čl. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě pak vyplývá, že právo na odvolání je považováno za neopominutelný atribut spravedlivého procesu v trestních věcech. Došlo-li zákonem č. 314/2008 Sb. ke změně modelu kárného řízení z dvoustupňového na jednostupňový, byl tím zároveň omezen přístup kárně obviněných soudců k soudu; takový postup je přitom zásadně možný pouze při dodržení principu přiměřenosti (zejména pokud se týče vztahu mezi sledovaným legitimním cílem a použitými prostředky). Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 navíc vyplývá, že snížení již dosažené úrovně procedurální ochrany základních práv je nepřípustné.

12. Dle názoru navrhovatele však žádný legitimní cíl, který by takovou změnu odůvodňoval, neexistuje a nevyplývá ani z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2008 Sb. (nemůže jím být zefektivnění činnosti justice). Nadto navrhovatel upozorňuje, že právo na odvolání je (s výjimkou např. bagatelních věcí či určitých procesních rozhodnutí) „procesním standardem“ a organickou součástí českého právního řádu – tedy nejen v trestních věcech. To podle něj vyplývá i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.), který je na projednávanou věc plně aplikovatelný a podle něhož nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní, a to ačkoliv právo na podání opravného prostředku explicitně ústavně chráněno není.

13. Potřebnost opravného prostředku, na jehož základě by bylo možné korigovat případná pochybení prvostupňového soudu, vystupuje v projednávané věci do popředí tím více, že v kárném řízení dochází – kvůli kusé úpravě určitých procesních institutů v napadeném zákoně – k přiměřené aplikaci trestního řádu či dokonce k soudcovské tvorbě práva a vyplňování právních mezer v právu; tyto skutečnosti totiž podstatně ztěžují vedení řízení.

14. Zvláštní pozornost si podle navrhovatele zaslouhuje i skutečnost, že podle napadeného zákona může být kárné řízení vedeno i se soudními funkcionáři, kteří svým působením určují směřování soudů, přičemž skutková podstata kárného provinění je doposud nejasná.

15. Navrhovatel navíc poukazuje na skutečnost, že vícestupňové kárné řízení se soudci je v Evropě převažujícím modelem (Maďarsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, poněkud jiné podmínky panují např. ve Francii), zatímco jednostupňové řízení je výjimkou (Nizozemí a někteří soudci v Rakousku a Německu). Evropská charta o statutu soudců pak v čl. 5.1. rovněž právo na odvolání v kárném řízení zmiňuje (což navrhovatel připomíná při vědomí, že jde o dokument formálně nezávazný).

16. Ze všech zmíněných důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o rozporu napadeného zákona s ústavním pořádkem, pročež navrhnul, aby jej Ústavní soud svým nálezem zrušil.

II.

Vyjádření účastníků řízení

17. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 8. prosince 2009, podepsaném předsedou sněmovny Ing. Miloslavem Vlčkem, uvedla, že návrh zákona, který byl publikován pod číslem 7/2002 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 20. března 2001 a poté byl projednáván jako sněmovní tisk č. 877. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor projednal tento tisk dne 6. října 2001 a přijal usnesení publikované jako tisk č. 877/1. Na 39. schůzi poslanecké sněmovny dne 24. října 2001 se uskutečnilo 2. čtení, všechny podané

pozměňovací návrhy byly vydány jako tisk č. 877/2. Ve třetím čtení dne 30. října 2010 byl zákon v hlasování č. 383 požadovanou většinou schválen.

18. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 9. listopadu 2001 a na jeho 11. schůzi byl dne 30. listopadu 2001 schválen. Dne 7. prosince 2001 byl zákon doručen prezidentovi republiky, který jej 20. prosince.

19. Návrh zákona, který byl publikován pod číslem 314/2008 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 20. února 2008 a poté byl projednáván jako sněmovní tisk č. 425. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor projednal tento tisk dne 22. května 2008. Jeho pozměňovací návrhy byly poslancům doručeny jako sněmovní tisk č. 425/1. Na 34. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. června 2008 se uskutečnilo 2. čtení a všechny podané pozměňovací návrhy byly vydány jako sněmovní tisk č. 425/2. Ve třetím čtení dne 25. června 2010 byl zákon v hlasování č. 242 požadovanou většinou schválen.

20. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 2. července 2008 a na jeho 15. schůzi byl dne 16. července 2008 schválen. Dne 28. července 2008 byl zákon doručen prezidentovi, který jej 11. srpna 2008 podepsal. Z uvedeného tedy vyplývá, že oba zákony byly přijaty postupem souladným s Ústavou.

21. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 2. prosince 2009, podepsaném předsedou Senátu MUDr. Přemyslem Sobotkou, uvedl, že návrh zákona později přijatého pod č. 7/2002 Sb. byl Senátu postoupen dne 12. listopadu 2001 a bylo mu přiřazeno číslo tisku 142. Ústavně právní výbor Senátu na své 32. schůzi konané dne 28. listopadu 2001 přijal usnesení, jímž doporučil návrh zákona zamítnout. Senát však na své 11. schůzi dne 30. listopadu 2001 návrh zákona požadovanou většinou schválil.

22. Návrh zákona později přijatého pod č. 314/2008 Sb. byl Senátu postoupen dne 1. července 2008 a bylo mu přiřazeno číslo tisku 276. Ústavně právní výbor Senátu na své 23. schůzi konané dne 9. července 2008 přijal usnesení, jímž doporučil návrh zákona přijmout ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. K návrhu novely se sešla též Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, která přijala stanovisko, jímž poukázala na určité ústavní deficity navrhované úpravy, týkající se zejména vlivu moci výkonné na moc soudní, a rovněž kritizovala použití techniky komplexního pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně. Otázce jednoinstančnosti řízení se však nevěnovala. Dne 16. července 2008 Senát na své 15. schůzi v 6. funkčním období schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát zároveň ve svém vyjádření poukázal na skutečnost, že návrh zákona později přijatého jako č. 314/2008. Sb. byla věnována značná pozornost a tento návrh byl přijat po důkladném uvážení a se znalostí problematiky i jejího ústavněprávního rozměru.

III.

Upuštění od ústního jednání

23. Všichni účastníci vyjádřili souhlas s upuštěním od ústního jednání či se k této otázce ve stanovené lhůtě nevyjádřili. Protože ani Ústavní soud neočekával od tohoto jednání další objasnění věci, upustil od něj dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

IV.

Dikce napadených ustanovení

24. Navrhovatel se domáhal vyslovení protiústavnosti celého zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. Poněvadž však byly odůvodněny toliko jeho výhrady vůči ustanovení § 21 tohoto zákona a zbylá ustanovení navrhl zrušit pouze z důvodu jejich „organického sepětí“ s citovaným ustanovením (aniž by vůči nim vznesl jakékoliv výhrady), zaměří se dále Ústavní soud pouze na tvrzenou protiústavnost ustanovení § 21 napadeného zákona.

25. Toto ustanovení zní:

„§ 21

Odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné.“

V.

Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

26. Ústavní soud dále musel zvážit, zda je oprávněn meritorně projednávat podaný návrh; v tomto kontextu se zaměřil zejména na otázku, zda byl Nejvyšší správní soud k podání návrhu aktivně legitimován.

27. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání. Tuto úpravu dále rozvádí ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

28. Klíčovou otázkou v tomto kontextu je, zda skutečně bylo či mělo být ustanovení § 21 napadeného zákona Nejvyšším správním soudem v jím řešené právní věci použito. V projednávané věci sice nešlo o ustanovení, které by přímo tvořilo přímý právní podklad, avšak nepochybně ovlivňovalo (či mohlo ovlivňovat) celý charakter řízení vedeného navrhovatelem; v projednávané věci proto Ústavní soud vyložil podmínku „použití zákona při řešení věci“ – i z důvodů dále vyložených – extenzivně.

29. Ve prospěch závěru, že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu, hovoří hned několik argumentů. Ustanovení § 21 napadeného zákona určuje charakter celého kárného řízení a od začátku do konce jím prostupuje. Výklad, podle něhož toto ustanovení nemělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem použito, by vedl k absurdnímu závěru, že toto ustanovení není použito nikdy, neboť žádné další řízení na řízení před Nejvyšším správním soudem nenavazuje.

30. Nelze také akceptovat argument, podle něhož není nutné poskytnout součinnost obecnému soudu, neboť sám kárně obviněný je oprávněn napadnout rozhodnutí kárného senátu ústavní stížností, případně spojenou s návrhem na zrušení zákona. Takový výklad by jednak popíral účel ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy (srov. dále), a zároveň by přehlížel, že pokud by podle názoru Ústavního soudu nebylo ustanovení § 21 napadeného zákona Nejvyšším správním soudem aplikováno, pak by jen stěží mohla proti jednoinstančnosti v řízení brojit osoba kárně obviněná. Uplatnění právního předpisu v řízení (zpravidla před obecným soudem) je totiž podmínkou společnou pro podání návrhu podle ustanovení § 64 odst. 3 i § 74 zákona o Ústavním soudu (srov. např. nález III. ÚS 207/97, Sb. n. u. sv. 11, str. 214). Z toho logicky plyne, že pokud by Ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 21

napadeného zákona nemělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem aplikováno, v podstatě by vyloučil možnost provedení konkrétní kontroly ústavnosti, a to ačkoliv jde o ustanovení, u něhož je myslitelné, že by mohlo zasáhnout do základních práv kárně obviněného. Jedinou možnou cestou, jak konkrétní kontrolu norem přesto iniciovat by bylo podání zjevně nepřipustného odvolání proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kárně obviněným (patrně prostřednictvím Nejvyššího správního soudu) s tím, že teprve poté by sám soud či po odmítnutí odvolání kárně obviněný (spolu s ústavní stížností) podali návrh na zrušení zákona. Nutit soud či stěžovatele k takovému *prima facie* zbytečnému postupu by však bylo projevem přepjatého formalismu; „vyprovokování“ takového postupu pak zcela jistě není a nemůže být účelem formulace ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

31. Dále dlužno připomenout účel ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, jímž je otevření prostoru pro ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem a v obecnější rovině zajištění vnitřní bezrozpornosti právního řádu a ochrana ústavnosti. Jinými slovy, účelem tohoto ustanovení je předejít situaci, v níž by obecný soud musel vést řízení podle ustanovení zákona, která jsou podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem (pakliže ovšem ústavnost těchto ustanovení již nebyla Ústavním soudem potvrzena). Takto vyloženému účelu citovaného ustanovení se příčí výklad, na základě něhož by Ústavní soud mohl odmítnout přezkum zákonného ustanovení, které tak výrazně ovlivňuje charakter řízení před obecným soudem a jehož případná protiústavnost by ústavní konformitu celého tohoto řízení a všech úkonů v něm učiněných zásadním způsobem zpochybnila. Odmítnutím návrhu by se Ústavní soud zpronevěřil své roli v ústavním dialogu a nutil by obecný soud vést řízení, o jehož protiústavnosti by byl tento soud přesvědčen.

32. Nadto lze poznamenat, že rozhodující senát Nejvyššího správního soudu by byl nucen ustanovení § 21 napadeného zákona přímo aplikovat při formulaci poučení, jež je obligatorní součástí rozhodnutí i v projednávané věci, kdy opravný prostředek není podle právní úpravy přípustný (srov. ustanovení § 19 odst. 5 napadeného zákona).

33. Ze všech shora uvedených důvodů proto Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení ustanovení § 21 napadeného zákona. Aktivní legitimace k napadení celého zákona však Nejvyššímu správnímu soudu neschází, neboť všechna jeho ostatní ustanovení jím nepochybně ve smyslu ustanovení § 64 odst. 3 aplikována nejsou. Provedení konkrétní kontroly norem podle citovaného ustanovení zákona o Ústavním soudu vyžaduje, aby navrhovatel zřetelně označil ustanovení zákona, jež má za protiústavní, vyslovil se k otázce jejich aplikace v probíhajícím řízení a tvrzenou protiústavnost těchto ustanovení rovněž odůvodnil. Navrhovatel v této věci však takto napadl pouze ustanovení § 21 napadeného zákona; k tomu toliko dodal, že zákon je protiústavní ve svojí komplexnosti, neboť prý charakter celého řízení je ovlivněn tím, že proti rozhodnutí kárného senátu není přípustné odvolání. Takový nekonkrétní poukaz na protiústavnost celého zákona, v jehož rámci není rozlišováno mezi jednotlivými ustanoveními napadeného zákona a jejich povahou, však k založení aktivní legitimace v řízení o konkrétní kontrole norem podle ustanovení § 64 odst. 3 nepostačuje. Opačný výklad by vedl k absurdním důsledkům (Ústavní soud by se musel zabývat i zcela obecnými a neodůvodněnými návrhy na zrušení zákona či dokonce více zákonů).

34. Ústavní soud proto uzavírá, že akceptuje předložený návrh jako návrh způsobilý meritorního projednání a rozhodnutí pouze v části brojící proti ustanovení § 21 napadeného zákona; ve zbylé části byl návrh podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou.

VI.

Procedura přijetí

35. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, následně zkoumal, zda byl napadený zákon přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vyšel přitom z dále citovaných těsnopiseckých zpráv a z vyjádření obou komor Parlamentu ČR. Z těsnopisecké zprávy z 39. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 30. 10. 2001 Ústavní soud zjistil, že zákon č. 7/2002 Sb. předložený vládou (tisk č. 877) byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v třetím čtení v hlasování č. 383, když ze 180 přítomných poslanců se 170 vyslovilo pro a proti nikdo. Z těsnopisecké zprávy z 11. schůze Senátu konané dne 30. 11. 2001 vyplývá, že návrh zákona byl Senátu postoupen dne 9. 11. 2001 a na jeho 11. schůzi byl dne 30. 11. 2001 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení Senátu č. 222); ve prospěch návrhu se z 65 přítomných senátorů vyslovilo 50 a proti nikdo. Dne 7. prosince 2001 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej 20. prosince podepsal. Ústavou předepsaný způsob přijetí zákona byl dodržen, stejně tak i jeho vydání, neboť byl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády (čl. 51 Ústavy) a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (čl. 52 odst. 2 Ústavy) v částce 4, ročník 2002, rozeslané dne 11. 1. 2002. Dnem 1. 4. 2002 nabyl tento zákon účinnosti.

36. Z těsnopisecké zprávy z 34. schůze Poslanecké sněmovny Ústavní soud zjistil, že zákon č. 314/2008 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen vládou jako tisk č. 425. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor projednal tento tisk dne 22. května 2008. Jeho pozměňovací návrhy (tzv. komplexní pozměňovací návrh) byly poslancům doručeny jako sněmovní tisk č. 425/1. Na 34. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. června 2008 se uskutečnilo druhé čtení a všechny podané pozměňovací návrhy byly vydány jako sněmovní tisk č. 425/2. Zákon ve znění komplexního pozměňovacího návrhu byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v třetím čtení v hlasování č. 242, když ze 155 přítomných poslanců se 109 vyslovilo pro a proti 8. Z těsnopisecké zprávy z 15. schůze Senátu konané dne 16. 7. 2008 vyplývá, že návrh zákona byl Senátu postoupen dne 2. 7. 2008 a na jeho 15. schůzi byl dne 16. 7. 2008 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení Senátu č. 44); ve prospěch návrhu se z 54 přítomných senátorů vyslovilo 35 pro a proti 12. Dne 28. července 2008 byl zákon doručen prezidentovi republiky, který jej 11. srpna 2008 podepsal. Ústavou předepsaný způsob přijetí zákona byl dodržen, stejně tak i jeho vydání, neboť byl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády (čl. 51 Ústavy) a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (čl. 52 odst. 2 Ústavy) v částce 101, ročník 2008, rozeslané dne 21. 8. 2008. Dnem 21. 10. 2008 nabyl tento zákon účinnosti.

37. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákon č. 7/2002 Sb., i jeho novela č. 314/2008 Sb., byly přijaty ústavně konformním způsobem, pročež přistoupil k meritornímu přezkumu návrhu. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ústavně právní výbor podal k návrhu zákona tzv. komplexní pozměňovací návrh a že zákon č. 314/2008 Sb. byl ve znění tohoto pozměňovacího návrhu přijat.

38. Při hodnocení této otázky vychází Ústavní soud z premisy, že každý pozměňovací návrh, který je podán oprávněným subjektem v souladu se zákonem č. 90/1995 Sb., jednacím řádem Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „jednacím řádem Poslanecké sněmovny“), je přípustný. Výjimky z této zásady již Ústavní soud vymezil ve své dřívější judikatuře. Je tak především třeba trvat na tom, aby *„pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky, tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z*

omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona“ (nález Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.). Tento závěr plyne z principu materiálního právního státu, v němž „zákon ve formálním smyslu nelze v (...) chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“ Na tuto judikaturu navázal – pokud se týče nároků kladených na pozměňovací návrhy – i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.). Tyto právní závěry – byť formulované ve vztahu k ustanovení § 63 odst. 1, bod 5. jednacího řádu Poslanecké sněmovny se pak uplatní i pokud jde o pozměňovací návrh podle ustanovení § 92 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

39. V projednávané věci však není sporné, že komplexní pozměňovací návrh s návrhem zákona věcně úzce souvisel (věcně šlo o úpravu modelu správy soudnictví a otázek souvisejících), pročez pro uplatnění citované judikatury není prostor. Nelze přitom hovořit o tom, že by podáním komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právním výborem byla obcházena pravidla týkající se zákonodárné iniciativy (jež výboru nenáleží). Není totiž zásadně možné ztotožňovat (být komplexní) pozměňovací návrh s návrhem zákona. Zákonodárná iniciativa totiž v sobě zahrnuje oprávnění rozhodnout o věcném rozsahu problematiky, kterou se bude Poslanecká sněmovna (Parlament) zabývat. Toto oprávnění výbor Poslanecké sněmovny (ani výbor ústavně právní jako v projednávané věci) nemá; odchýlil-li by totiž se jím podaný pozměňovací návrh věcně od problematiky vymezené návrhem zákona, šlo by o postup Ústavním soudem zapovězený, což vyplývá ze shora citované judikatury (srov. nálezy Pl. ÚS 77/06). Navíc – i bez ohledu na uvedené – podotýká Ústavní soud, že každý z členů ústavně právního výboru právem zákonodárné iniciativy disponuje a ani zákaz podávání komplexních pozměňovacích návrhu výbory Poslanecké sněmovny by tudíž v praxi neměl zásadního významu.

40. Podání komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právním výborem v projednávané věci tudíž Ústavní soud z uvedených důvodů považuje za ústavně konformní výkon oprávnění plynoucího z ustanovení § 92 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

VII.

Meritorní přezkum návrhu

41. Po posouzení ústavnosti procedury přijetí napadeného zákona se Ústavní soud zaměřil na jeho věcný soulad s Ústavním pořádkem. Při posuzování úpravy kárného řízení se soudci obecných soudů jsou z ústavněprávního hlediska podstatně dva okruhy otázek. Z hlediska systémového musí úprava kárného řízení reflektovat ústavně zakotvenou nezávislost soudů (čl. 81 Ústavy) a soudce (čl. 82 Ústavy) a v rovině individuální pak musí být kárně obviněnému zaručeno právo na spravedlivý proces (zejména ustanovení čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 Úmluvy).

42. Ústavní soud se přitom kloní k názoru, že samotná jednoinstančnost řízení není způsobilá nezávislost soudce ohrozit (ostatně i navrhovatel tvrdil, že by tomu tak bylo pouze za podmínky, že by v řízení docházelo k porušení práva na spravedlivý proces). Podstatné jsou z tohoto pohledu pouze okolnosti, jimiž se Ústavní soud v tomto řízení samostatně zabývat nemůže, a to zejména složení, povaha a postavení orgánu, jež o kárném obvinění rozhoduje, jakož i postavení a oprávnění osob, na základě jejichž návrhu může být kárné řízení zahájeno.

43. Proto Ústavní soud upřel svou pozornost na tvrzený rozpor jednoinstančnosti s právem kárně obviněného na spravedlivý proces. Dle názoru Ústavního soudu se na kárná řízení se

soudci vztahuje úprava zakotvená v ustanoveních čl. 36 a násl. Listiny (srov. i usnesení Ústavního soudu II. ÚS 471/09, <http://nalus.usoud.cz>), jakož i úprava zakotvená v ustanovení čl. 6 Úmluvy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 2. 2009, *Olujic proti Chorvatsku*, č. 22330/05, § 44, dále jen „*Olujic proti Chorvatsku*“; všechny – i dále citované – rozsudky Evropského soudu jsou dostupné na www.echr.coe.int).

44. Vzhledem k tvrzenému důvodu protiústavnosti – tj. absenci možnosti bránit se proti rozhodnutí řádným opravným prostředkem – zkoumal Ústavní soud, zda je relevantními ustanoveními ústavního pořádku kárně obviněnému garantováno právo podat odvolání. Jak již Ústavní soud konstatoval dříve (srov. např. nález IV. ÚS 1554/08, § 26, dostupno na <http://nalus.usoud.cz>), právo podat odvolání proti soudnímu rozhodnutí obecně ústavním pořádkem garantováno není. Výjimku v tomto směru představuje čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož „*Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně.*“ Ještě před posouzením použití případných výjimek podle druhého odstavce tohoto ustanovení („*Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byla uznána vinnou a odsouzena na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku*“) se Ústavní soud musel zabývat otázkou, zda je ustanovení čl. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě na projednávanou věc vůbec aplikovatelné.

VII. a)

45. Aplikace citovaného ustanovení připadá v úvahu pouze v případech, v nichž se jedná o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Otázce, zda může být kárné řízení se soudci považováno za řízení o trestním obvinění, se doposud Ústavní soud věnoval jen okrajově (srov. i navrhovatelem citované nálezy). Ústavní soud sice dal jasně najevo, že je ochoten – s ohledem na judikaturu Evropského soudu – s některými disciplinárními řízeními zacházet jako s řízeními o trestním obvinění (srov. nález Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb. či nález I. ÚS 181/01, Sb. n. u., sv. 30, str. 97), avšak nikoliv bezvýjimečně. V nálezu Pl. ÚS 16/99 Ústavní soud konstatoval, že: „*(...) trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.*“ Tento nález však není možno interpretovat tak, že by automaticky zařazoval pod pojem „řízení o trestních obviněních“ všechna disciplinární řízení (užití výrazu „prakticky“ a zejména odkaz na judikaturu Evropského soudu, s nímž tak je nutné povahu disciplinárního řízení vždy konfrontovat). Tuto interpretaci podporuje i navazující judikatura, podle níž byla myšlenka, že nikoliv každé disciplinární řízení je řízením o trestním obvinění, vyjádřena explicitněji [srov. nález I. ÚS 181/01: „*Pokud výše uvedené zákonné ustanovení umožňuje rozhodnutí o pouhém písemném napomenutí (pozn. – v disciplinárním řízení) ze soudního přezkumu vyjmout, což samo o sobě ještě nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za protiústavní*“]. Povahou kárného řízení se soudci, či jiného disciplinárního řízení plně srovnatelného s řízením podle napadeného zákona se však Ústavní soud dosud explicitně nevyslovil. V nálezu sp. zn. III. ÚS 1076/07 k této problematice toliko konstatoval, že „*Přestože tedy judikatura Evropského soudu pro lidská práva nedává jednoznačnou odpověď na otázku, je-li čl. 6 Úmluvy v trestní větví („o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění“), jehož se dovolává stěžovatel, použitelný na kárné řízení se soudcem, v němž bylo vysloveno kárné opatření spočívající v zániku funkce soudce, uplatnitelnost základních procesních kautel ovládacích dokazování v*

trestním procesu na kárné řízení se soudcem vyplývá z ústavního pořádku České republiky, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, a tuto skutečnost odráží i podústavní právo v podobě § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, podle něhož se v kárném řízení přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu. Za zmínku v této souvislosti stojí, že totéž platí i pro kárné řízení se soudci Ústavního soudu (§ 138 zákona o Ústavním soudu). To však neznámá, že kárné řízení je totéž jako řízení trestní;“ S ohledem na uvedené tedy lze konstatovat, že z dosavadní judikatury Ústavního soudu nevyplývá zřetelně odpověď na otázku, zda lze kárné řízení se soudci (srovnatelná s nyní napadenou úpravou) charakterizovat jako řízení o trestním obvinění.

46. I z tohoto důvodu podrobil Ústavní soud zkoumání, zda napadená úprava odpovídá charakteristikám řízení o trestním obvinění vyplývajícím z judikatury Evropského soudu, na kterou Ústavní soud ve svých rozhodnutích explicitně odkazuje (srov. výše). Autonomní výklad tohoto pojmu podal Evropský soud v řadě svých rozhodnutí, přičemž za stěžejní a stále nepřekonaný považuje Ústavní soud rozsudek Evropského soudu ze dne 8. června 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72 (dále i jen „*Engel proti Nizozemí*“), podle něhož se při hodnocení, zda jde o trestní obvinění přihlíží ke třem kritériím, jež nemusejí být splněna kumulativně – postačuje tedy naplnění jedné z těchto podmínek [srov. rozsudek Evropského soudu ze dne 2. září 1998, *Kadubec proti Slovensku*, č. 27061/95, § 51 (dále i jen „*Kadubec proti Slovensku*“)].

47. V prvním kroku tzv. *Engelova testu* je zkoumáno, zda je určitý přečin upraven trestním právem. Pokud tomu tak je, aplikuje se čl. 6 ve své „trestní větvi“ bez dalšího. Pakliže tomu tak není, je nutno posoudit, zda nejsou splněny podmínky materiální (srov. dále). Podle rozsudku Evropského soudu *Oztürk proti Německu* (rozsudek ze dne 18. února 1984, č. 8544/79) pak samotná dekriminalizace přečinu dříve upraveného trestním právem nemůže vést k tomu, že by se čl. 6 Úmluvy přestal aplikovat.

48. V dalším kroku tohoto testu je pak analyzována „samotná povaha“ přečinu; pokud je trestní (usuzuje se mj. z účelu regulace, společných právních tradic členských států), je řízení o něm řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

49. Třetím kritériem je pak povaha a závažnost hrozící sankce. Prakticky vždy půjde o trestní obvinění, pokud hrozí v řízení zbavení osobní svobody obviněného (srov. např. *Engel proti Nizozemí*) k naplnění této podmínky pak postačí i citelný peněžitý trest.

50. Z výše uvedeného však plyne, že nikoliv každá veřejnoprávní sankce uložená za porušení právní povinnosti je způsobilá „vtáhnout“ přečin do kategorie trestního obvinění. Evropský soud pro lidská práva proto v každém konkrétním případě povahu a závažnost hrozící sankce hodnotí. V případě *Engel proti Nizozemí* například hrálo podstatnou roli, že stěžovatelům byl uložen trest (byť v systému nizozemského práva trest disciplinární), kterým byli zbaveni osobní svobody; s přihlédnutím k významu, jaký Evropský soud osobní svobodě přikládá (srov. např. rozsudek ze dne 18. června 1971, *De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii*, č. 2832/66, 2835/66 a 2899/66) pak bylo nutno řízení se stěžovateli hodnotit jako řízení o trestním obvinění.

51. V dalších rozhodnutích Evropského soudu pak byla představa o tom, jaká musí být povaha a minimální závažnost sankce (aby bylo ještě možno hovořit o trestním obvinění) dále zpřesňována. Ve věci *Garyfallou Aebe proti Řecku* (rozsudek Evropského soudu ze dne 24. 9. 1997, č. 18996/91) šlo o pokutu ve výši 500.000 drachem (v řízení mohla být uložena až třikrát vyšší), za jejíž nesplacení hrozilo riziko zabavení majetku či dokonce tresty provedení společnosti. V případě *Kadubec proti Slovensku* (§ 52), v němž šlo o uložení relativně marginální pokuty (ve výši 1000,- Ks) a povinnosti k náhradě nákladů řízení, se pak Evropský soud řešení této otázky vyhnul, neboť ačkoliv šlo podle jeho názoru o relativně

mírný trest, postačovalo k určení povahy trestního obvinění naplnění druhého kritéria (povaha přečinu; obdobně též rozsudek Evropského soudu ze dne 25. 8. 1987, *Lutz proti Německu*, č. 9912/82, § 55).

52. Pokud jde nikoliv o závažnost, nýbrž o povahu sankce, je pro projednávanou věc podstatné, že třetí kritérium není zpravidla naplněno, pokud se jedná o sankci, jež není typická pro systém trestního práva, nýbrž spíše pro disciplinární řízení (srov. Kid, C. J. F. *Disciplinary Proceedings and the Right to Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights*. The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 36, n. 4, str. 859). V tomto ohledu je důležité rovněž to, zda je sankce zaměřená na všechny či spíše na určitou skupinu osob se zvláštním statusem (rozsudek Evropského soudu ze dne 14. 1. 2010 *Tsony Tsonyou proti Bulharsku*, č. 2376/03, § 49). V rozhodovací činnosti Komise pro lidská práva navazující na rozsudek *Engel proti Nizozemí* proto ani relativně závažné hrozící sankce (např. ztráta zaměstnání) nebyly vyhodnoceny jako sankce trestní, neboť jim scházela trestní povaha (srov. rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti ze dne 8. 10. 1980, *X. proti Spojenému království*, č. 8496/79, v němž byl policista zbaven funkce kvůli krádežím benzínu). Od tohoto přístupu se Evropský soud doposud neodklonil (srov. dále).

53. Ve světle shora uvedených kritérií dospěl Ústavní soud k závěru, že kárné řízení se soudci obecných soudů není řízením o trestním obvinění. V první řadě jde z hlediska systematiky právního řádu o řízení nikoliv trestní, na čemž nemůže nic změnit ani fakt, že napadená úprava umožňuje subsidiární aplikaci trestního řádu. Řízení se soudci je řízením svou povahou klasicky disciplinárním a nikoliv trestním; je v něm sice rozhodováno odpovědnosti za nesplnění povinnosti stanovené právním předpisem, avšak týká se pouze specifických povinností soudce. Ani třetí kritérium (povaha a závažnost sankce) Engellova testu naplněno není, byť právě jeho splnění je zpravidla s to „vtáhnout“ disciplinární řízení do kategorie řízení o trestních obviněních. Za porušení povinností soudce totiž může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující. V kárném řízení lze podle ustanovení § 88 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, uložit soudci důtku, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce soudce či snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zahlazením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let. Sankce, jež je možno v kárném řízení soudci uložit, se dotýkají pouze podmínek (snížení platu), resp. existence (odvolání z funkce soudce) právního vztahu mezi státem a soudcem; nejde tedy z povahy věci o sankce trestní, nýbrž disciplinární. Soudci např. nemůže být uložena pokuta, jež by za trestní sankci pokládána býti mohla, nýbrž mu „pouze“ může být snížen plat či odňato zvýšení platového koeficientu.

54. Dále třeba poznamenat, že sám Evropský soud, byv ve věci *Olujić proti Chorvatsku* konfrontován s otázkou, zda se ustanovení čl. 6 Úmluvy na kárná řízení s chorvatskými soudci vztahovalo ve své „civilní“ či „trestní“ části, explicitně uznal pouze aplikaci části civilní (§ 44). Povaha sankcí, jež bylo možno v kárném řízení v Chorvatsku uložit, byla přitom v této věci plně srovnatelná s nyní posuzovanou zákonnou úpravou (důtka, odejmutí části platu či odvolání z funkce soudce; srov. čl. 25 *Zákona o Državnom sudbenom vijeću*, č. 58/1993, v původním znění). Stěžovateli byla dokonce uložena sankce nejpřísnější – odvolání z funkce soudce (*Olujić proti Chorvatsku*, § 18).

55. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že kárné řízení se soudcem není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 a čl. 7 odst. 2 Úmluvy. Proto, aniž by se mohl zabývat aplikací případných výjimek podle čl. 7 odst. 2 Úmluvy, nezbylo mu než konstatovat, že právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení tak explicitně v ústavním pořádku garantováno není.

VII. b)

56. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda z ústavního pořádku právo na odvolání proti rozhodnutí kárného senátu nelze dovodit jiným způsobem. Ani jednomu z navrhovatelem uvedených argumentů však Ústavní soud nemůže zcela přisvědčit, přičemž nenalezl ani žádné jiné argumenty, jež by odůvodňovaly vyhovění návrhu. Jak již dříve konstatoval (např. nálezy sp. zn. III. ÚS 150/03, Sb. n. u., sv. 31, str. 156, či sp. zn. IV. ÚS 1554/08, § 26), právo na odvolání samo o sobě (na rozdíl od odvolání v trestní věci podle čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě) nepoživá ústavní ochrany. To sice na jedné straně nezbavuje soud povinnosti interpretovat a aplikovat podmínky připuštění tohoto prostředku – pokud jej stát ve svém zákonodárství vytvořil – tak, aby dodržel maximy práva na spravedlivý proces, avšak na straně druhé není povinností zákonodárce odvolání proti rozhodnutí v každém řízení zavést.

57. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že není jeho úkolem (jako orgánu ochrany ústavnosti) hodnotit vhodnost přijatého modelu kárného řízení. Lze sice přitakat navrhovateli, že právo na odvolání proti meritornímu soudnímu rozhodnutí je v českém právním řádu pravidlem s nepříliš četnými výjimkami; ani z této skutečnosti však povinnost odvolání zavést vždy dovodit nelze.

58. V daném případě považuje Ústavní soud za podstatné, že rozhodnutí zákonodárce o vyloučení možnosti odvolání není svévolné či nelogické a nepopírá principy, na nichž je český právní řád vystavěn; lze je totiž podepřít objektivně existujícími specifiky kárného řízení. Není možno akceptovat argument navrhovatele, podle něž odporuje principu racionálního zákonodárce, pakliže jeden právní předpis zakotvuje obligatorní dvouinstančnost v jakýchkoliv případech, kdy „hodnota sporu“ převyšuje již 2.000 Kč (dnes 10.000 Kč), a na straně druhé u kárného řízení, kdy majetková sankce, sankce profesní a sankce prestižní může být mnohonásobně intenzivnější a citelnější, tato dvouinstančnost zaručena není. Takovéto srovnání lze totiž z povahy věci provést pouze u řízení, jež jsou srovnatelná (způsobilá komparace). Kárné řízení se soudci obecných soudů je řízením velmi specifickým, jež s „klasickými“ soudními řízeními srovnávat nelze; nejde o „klasickou“ civilní ani trestní věc (srov. výše), nýbrž o řízení s osobami, jež jsou ke státu ve služebním (či obdobném) poměru. V této souvislosti lze odkázat i na desetiletí váhaní, zda vůbec obdobná řízení zařadit pod režim ustanovení čl. 6 Úmluvy (srov. výše).

59. Dále nelze přehlédnout, že jsou kárná řízení vedena před Nejvyšším správním soudem, tedy vrcholnou soudní instancí, přičemž přezkoumávaný zákon (§ 3 věta druhá) Nejvyšší správní soud za kárný soud výslovně označuje. Přesto Ústavní soud charakter kárných senátů podrobil přezkumu z pohledu ústavněprávního, neboť dospěl-li by k závěru, že tyto tribunály soudem nejsou, nemohla by jednoinstančnost řízení před nimi obstát.

60. Kárný senát Nejvyššího správního soudu je dle názoru Ústavního soudu „soudem“ ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy i (a to zejména) čl. 81 Ústavy, na kterémžto závěru nic nemění ani skutečnost, že jeho členy nejsou pouze soudci tohoto soudu, nýbrž i soudci jiných soudů a zástupci dalších právnických profesí. Kárný senát Nejvyššího správního soudu totiž naplňuje formální i materiální znaky soudu. Pokud jde o znaky formální, považuje Ústavní soud za nutné zmínit především to, že kárný senát je organizačně součástí Nejvyššího správního soudu a jeho předsedou je vždy soudce (Nejvyššího správního soudu či Nejvyššího soudu). Stran znaků materiálních pak Ústavní soud poukazuje na existenci systémových garancí nezávislosti a nestrannosti, jež se vztahují na kárný senát Nejvyššího správního soudu stejně jako na soud složený pouze ze soudců, což zákonodárce reflektuje zejména v ustanovení § 5 a § 6 napadeného zákona. Možnost, aby se rozhodování soudů účastnili vedle soudců i další občané, ostatně plyne již z ustanovení čl. 94 odst. 2 Ústavy; samotný

fakt, že je soudní senát složen jak ze soudců, tak z přísedících, tudíž *ex constitutione* není způsobilý zamezit kvalifikaci takového senátu jako „soudu“. Ani sám Ústavní soud nikdy v minulosti nezpochybnil kvalifikaci senátů složených ze soudců a přísedících jako „soudů“ a z vyložených důvodů tak nečiní ani v této věci.

61. Kromě argumentace již shora uvedené nutno dodat, že by i Ústavní soud dospěl k závěru, že řízení podle napadeného zákona je ve svém charakteru řízením trestním, nevedl by tento závěr nutně a bez dalšího k jeho derogaci, a to ať už v celku či jen v ustanovení jeho § 21. To lze podpořit i zněním čl. 2 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož – kdyby i určité řízení bylo řízením trestním – nemusí být právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení garantováno, rozhodoval-li v prvním stupni nejvyšší soud. Vzhledem k této skutečnosti (tedy rozhodování vrcholné soudní instance již v prvním stupni) rovněž nelze akceptovat argument, že by se jednoinstančnost řízení mohla (měla) podepsat na výsledné kvalitě meritorního rozhodnutí. Lze ostatně připomenout, že podobný model byl zvolen i pro řízení o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, jež probíhá jednoinstančně před Ústavním soudem (čl. 65 odst. 2 Ústavy).

62. Dle názoru Ústavního soudu nezpůsobuje protiústavnost napadeného zákona (resp. jeho ustanovení § 21) ani fakt, že jednoinstanční model kárného řízení byl zaveden poté, kdy již po určitou dobu existoval model dvouinstanční. Tuto změnu nelze vnímat – jak činí navrhovatel – jako ústavně zapovězené snížení standardu procesní ochrany základních práv (nález Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.). Nelze jednoduše prohlásit, že jde o snížení standardu procesní ochrany základních práv, neboť byla provedena reforma celého modelu spočívající mj. ve sjednocení kárných řízení či změně obsazení kárných senátů; zavedení jednoinstančního řízení bylo vyváжено tím, že všechna řízení jsou nyní před Nejvyšším správním soudem, který by měl – jako vrcholná soudní instance – poskytovat dostatečné záruky spravedlivého procesu. *Obiter dictum* nálezu Pl. ÚS 36/01 obecně nezapovídá změnu pravidel pro vedení řízení (přirozeně pokud nově zaváděná pravidla sama o sobě nejsou protiústavní), nýbrž je nutné je vykládat s přihlédnutím k okolnostem tehdy projednávané věci.

63. Nelze s navrhovatelem souhlasit ani potud, pokud tvrdí, že neexistovaly legitimní důvody pro zavedení stávajícího modelu kárných řízení. Cílem novel v této oblasti provedených zákonem č. 314/2008 Sb. nebylo jen zrychlení řízení, nýbrž i jeho sjednocení či zavedení „mimojustičního“ prvku, jehož přítomnost posiluje důvěru veřejnosti v rozhodování v kárných věcech [srov. Korbel, F. *Snahy o optimalizace správy soudnictví a jejich průběh do legislativy*. in: Kysela, J. (ed.) *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Kancelář Senátu, Praha, 2008, str. 36]. Těmto požadavkům stávající model, ve jehož rámci je kárným soudem Nejvyšší správní soud, vyhovuje a nemožnost odvolání proti jeho rozhodnutí je toliko logickým důsledkem jeho postavení v systému soudnictví.

64. Ani další argument navrhovatele, podle něhož nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 obecně kritizuje jednoinstančnost řízení, není možno akceptovat. Ústavní soud v tomto nálezu kritizoval zejména absenci sjednocovacího mechanismu a (jako důsledek toho) existenci „regionálních právních řádů“. Tyto závěry nelze ztotožňovat s obecnou kritikou jednoinstančnosti a není tudíž případné vztahovat je na projednávanou věc; v ní - a nejen v ní - totiž s ohledem na fakt, že řízení se vede před jediným soudem s celostátní působností, je naopak riziko judikatorních rozkolů výrazně menší.

65. Ačkoliv z navrhovatelem dodané analýzy vyplývá, že v evropských zemích je možnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení se soudci spíše pravidlem, není možné přehlédnout, že se jednoinstanční model vyskytuje např. v Nizozemí, Německu či Rakousku (byť u posléze zmíněných pouze ve vztahu k některým soudcům), dále např. na Kypru, kde

taková kárná pravomoc náleží soudcovské samosprávě [srov. Fencel, V., Klíma, K. *Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad)* in: Kysela, J. (ed.) *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Kancelář Senátu, Praha, 2008, str. 84]; navíc nelze komparativní argumentaci považovat za bezvýjimečně konkluzivní, nýbrž pouze za podpůrnou metodu výkladu ústavního pořádku.

66. Pokud se týče navrhovatelem citovaného „soft law“, ustanovení čl. 5.1 Evropské charty o statutu soudců vsutku zaručuje právo na odvolání proti rozhodnutí orgánu výkonné moci, tribunálu, či jiného orgánu, ovšem např. doporučení Výboru Ministrů ze dne 13. 10. 1994, č. 94, přijaté na 516. schůzi, pod principem VI., odst. 3 uvádí, že v kárném řízení by měl rozhodovat orgán soudního typu či speciální orgán, jehož rozhodnutí by mělo být soudně přezkoumatelné s tím, že přezkum nadřízeným soudním orgánem není nutný tam, kde přímo v prvním stupni rozhoduje vysoce postavený (zpravidla tedy nejvyšší) soud. Evropská charta o statutu soudců pak stran práva na odvolání v případě, v němž v prvním stupni rozhoduje Nejvyšší soud, mlčí. Jednoznačná shoda tedy v „soft law“ Rady Evropy stran této problematiky nepanuje. Bez ohledu na výklad těchto instrumentů však Ústavní soud uvádí, že i v opačném případě by mohly citované dokumenty sloužit pouze jako podpůrný argument při výkladu ústavního pořádku.

VIII. Shrnutí

67. Ústavní soud tedy shrnuje, že právní úprava, jež kárně obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu není protiústavní; obecné právo na odvolání není v ústavním pořádku zakotveno.

68. Na kárná řízení podle zákona č. 7/2002 Sb. není aplikovatelné ustanovení čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě; tato řízení není ve světle kritérií stanovených Evropským soudem možno kvalifikovat jako řízení o trestním obvinění. Jde totiž o řízení disciplinární jak z hlediska systematiky právního řádu, tak z hlediska jejich povahy. Rovněž charakter hrozících sankcí je vlastní řízení disciplinárnímu.

69. Právo na odvolání v těchto řízeních nelze dovodit ani ze skutečnosti, že možnost podat odvolání proti soudnímu rozhodnutí je v rámci českého právního řádu pravidlem. Kárné řízení se soudci obecných soudů, státními zástupci a soudními exekutory je totiž řízením zcela specifickým, jež je vedeno před zvláštním senátem Nejvyššího správního soudu a jež není možné z hlediska jeho povahy srovnávat s běžným občanskoprávním či trestním řízením.

70. Změna modelu řízení o kárné odpovědnosti soudců obecných soudů navíc sledovala legitimní cíl, jímž bylo nejen zrychlení řízení, nýbrž i jeho sjednocení a zavedení „mimojustičního“ prvku, jehož přítomnost posiluje důvěru veřejnosti v rozhodování v kárných věcech.

IX.

Závěr

71. Ústavní soud konstatuje, že nebyly shledány důvody pro vyhovění návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 21 napadeného zákona, a proto byl návrh v této části zamítnut (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu); ve zbylém rozsahu byl pak návrh odmítnut jako podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou [§ 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 29. září 2010

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Odlišná stanoviska k výroku a odůvodnění nálezu uplatnili soudci Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jiří Nykodým a Michaela Židlická.

Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka

Nehlasoval jsem pro zamítavý výrok, maje zato, že ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. mělo být zrušeno. Proč?

x x x

Dvakrát měř, jednou řež.

Moudré přísloví má tedy další výjimku...

Přiznám se úvodem, že nejsem stoupencem jednoinstančních řízení, ať se nazývají bagatelní či stanné, případně jsou dokonce vedena proti – nyní nejistě doufám, že jsem snad někde nepřehlédl „trendy“, a tudíž ne zcela vyloučené zrušení presumpce nevinny ve vztahu k nim – domněle pokleslým soudcům.

Kolik opravných prostředků poskytl Hospodin Abrahamovi, přimlouvajícímu se za hříšnou Sodomu?

Jak je to dávno, kdy právník a právní filosof profesor Vladimír Kubeš v rámci historické komparatistiky napsal o řízení vedeném proti jeho otci v době I. světové války:

„... jelikož tehdy neplatilo pravidlo, že víme-li, že mezi deseti je jeden vinný, avšak nevíme který, tak popravíme pro jistotu všech deset, byl tatínek propuštěn na svobodu“...? (srv. V. Kubeš, ... a chtěl bych to všechno znovu, Brno 1994, str. 9).

x x x

Srovnatelně počtu šancí Sodomě dává právní řád šanci advokátům.

Stížnostní oddělení – plénium kontrolní rady – odpor proti kárnému příkazu – řízení před nalézacím kárným senátem – řízení před odvolacím kárným senátem – správní žaloba – kasační stížnost – ústavní stížnost – Evropský soud pro lidská práva.

Pochybovat o účinnosti kárného řízení proti advokátovi přitom může jen ten, kdo nečte Bulletin advokacie a nenarazil ani na jeho zvláštní výtisky, přinášející obsáhlou sbírku kárných rozhodnutí.

Ecce iudex!!!

Nikoliv.

Ecce homo.

Je omylem se domnívat, že nejprísnejší sankce uplatňovaná proti soudci, je obdobou třeba okamžitého zrušení pracovního poměru.

„Odejítý“ soudce není bezúhonný. Dveře do advokacie, k notářství, do vlastního exekučního úřadu se mu ex lege zavřely.

Domesday...

x x x

Spravedlnost, jestli se nepletu, má být nejen dáována, ale má se navíc i spravedlivě tvářit...

Že nemůže přijít chyba?

V roce 2003 jsem jako předseda České advokátní komory měl v ruce spis, v němž byla podle soudního protokolu zamítnuta správní žaloba proti kárnému rozhodnutí odvolacího kárného senátu České advokátní komory, vyhotoven a doručen však byl rozsudek rušící napadené rozhodnutí ... Maličké faux pas ...

Ústavní soud?

Je však v jeho pravomoci v rámci řízení o případné ústavní stížnosti sestoupit do areálu jednoduchého práva a třeba toliko zmírnit uloženou sankci či zvolit jinou?

Odůvodnění nálezu argumentuje judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Některým zemím prý podobná úprava prošla ... Proč by je ta česká měla za každou cenu následovat? Protože jde o statistiky, na žebříčku britského premiéra 19. století Benjamina Disraeliho stojící nad kategoriemi lži a zavrženíhodných lží?

x x x

V čem by byla jiná - než naznačená - tak „zásadní“ chyba předchozí úpravy?

Jaký je u nás asi výběr soudců, že proti nim má být nebo je vedeno tak často kárné řízení s hrozbou nedobrovolného odchodu z řad justice?

Nestojí za úvahu upřednostnit při hledání odpovědi a řešení spíše aspekty právně etické a kontext soudcovské nezávislosti?

Třeba se k nim vrátíme, až při kácení lesa bude nešťastnou náhodou zlomena první tříska.

Osobně si jen přeji, aby oněch třísek nebylo šestatřicet...

Odlišné stanovisko soudkyně Vlasty Formánkové k nálezu pléna Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/09

Podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji odlišné stanovisko, které směřuje proti výroku i proti odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

Ústavní soud v souvislosti s podaným návrhem Nejvyššího správního soudu posuzoval otázku, zda je kárně obviněnému v řízení o kárné odpovědnosti se soudci, státními zástupci a exekutory v rovině individuálního práva zaručeno právo na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 Úmluvy) za situace, kdy napadeným ustanovením § 21 zákona č. 7/2002 Sb., ve znění zákona č. 314/2008 Sb., je stanoveno, že odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné.

Ústavní soud vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP") a Ústavního soudu České republiky důvody pro vyhovění návrhu neshledal, neboť dle učiněných závěrů: *"Obecné právo na odvolání není v ústavním pořádku zakotveno a kárná řízení podle zákona č. 7/2002 Sb. není možno ve světle kritérií stanovených ESLP kvalifikovat jako řízení o trestním obvinění, neboť jde o řízení disciplinární".*

S tímto závěrem nesouhlasím.

V judikatuře ESLP došlo k zásadní změně, pokud se jedná o aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy na spory vedené státními zaměstnanci. Rozsudek Pellegrin proti Francii ze dne 8. prosince 1999, který stanovil, že do rozsahu působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy nespádají spory, v nichž vystupují státní zaměstnanci, jejichž pracovní náplň vykazuje specifické znaky činnosti veřejné správy, kdy tato jedná z pozice veřejné moci pověřené ochranou obecných zájmů státu či samosprávných celků, byl překonán rozsudkem Velkého senátu ve věci Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku ze dne 19. dubna 2007. V tomto případě Velký senát ESLP rozšířil aplikovatelnost "civilní větve" čl. 6 Úmluvy na spory mezi státem a jeho zaměstnanci, které je třeba posoudit podle nových kritérií. Ve smyslu tohoto rozsudku je tak obecným principem, že čl. 6 se na spory vedené státními zaměstnanci aplikuje, přičemž výjimka je přípustná za současného splnění dvou podmínek:

- 1) přístup k soudu musí být vyloučen již na základě vnitrostátního práva
- 2) vyloučení tohoto přístupu musí spočívat na objektivních důvodech souvisejících se zájmy státu.

Pokud tedy stát nevyjme státní zaměstnance z přístupu k soudům a vyloučení tohoto přístupu nespočívá na objektivních důvodech souvisejících se zájmy státu, je třeba čl. 6 odst. 1 Úmluvy na spory se státními zaměstnanci aplikovat.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 jsou jako důvody ponechání jednoinstančnosti kárného řízení uvedena specifika kárného řízení, rozhodování vrcholné soudní instance – Nejvyššího správního soudu – již v prvním stupni a zrychlení řízení, která splnění uvedených podmínek nespĺňují. Je tedy evidentní, že za situace, kdy kárné řízení proti soudcům není výslovně vyňato z působnosti soudů (srov. § 3 zákona č. 7/2002 Sb.), vydaný náleží zřejmou tendenci ESLP k přezkumu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy nereflektuje.

Požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které vyplývají z judikatury ESLP, se víceméně kryjí s právem na spravedlivý proces. Ve smyslu požadavků Úmluvy lze, za předpokladu, že se

jedná o spor o občanských právech a závazcích či o trestním obvinění, příkladně jmenovat právo na přístup k soudu, na spravedlivý proces, na rovnost zbraní, právo účastnit se jednání soudu a právo na veřejnost jednání, právo na řízení v přiměřené lhůtě, právo na nezávislý a nestranný soud, zásadu presumpce nevin, právo na obhajobu, právo předvolat a dát vyslýchat svědky proti sobě.

Některé z výše uvedených požadavků jsou konkretizovány v rozsudku ESLP Olujic proti Chorvatsku ze dne 5. února 2009. V této věci se jednalo o přezkum disciplinárního řízení proti soudci a ESLP se zde výslovně zabýval některými z požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to právem na spravedlivé řízení v přiměřené době, konkrétně namítaným nedostatkem nestrannosti tří členů Národní soudní rady v disciplinárním řízení proti stěžovateli, vyloučením práva na veřejnost jednání, odmítnutím vyslechnout svědka obhajoby a právem na řízení v přiměřené době. ESLP zde aplikoval nová kritéria na disciplinární řízení se soudci stanovená původně ve věci Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku. ESLP si povšiml, že disciplinární řízení proti soudcům v Chorvatsku jsou výslovně vyňata z působnosti soudů, na druhou stranu však obvinění v těchto řízeních mohou následně podat ústavní stížnost. Za takového stavu věci ESLP shledal pravomoc Ústavního soudu věc meritorně posoudit a dané rozhodnutí případně zrušit a věc vrátit k novému projednání. Dle ESLP tedy rozsah přezkoumatelnosti Ústavním soudem a jeho pravomoc mají za důsledek, že vnitrostátní právo poskytuje v těchto případech přístup k soudu a postačující podmínka z případu Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku pro aplikaci čl. 6 je splněna.

Mám za to, že i přes rozhodnutí ve věci Olujic proti Chorvatsku, bylo na místě v posuzované věci aplikovat závěry, učiněné v rozhodnutí Velkého senátu ve věci Vilho Eskelinen a další proti Finsku, dle nichž není vyloučení aplikovatelnosti čl. 6 zásadně možné v běžných pracovních sporech a konstatovat, že čl. 6 odst. 1 je aplikovatelný i na kárná řízení dle zákona č. 7/2002 Sb.

Tento názor je podpořen kupř. zřízením Soudu pro veřejnou službu, který je v rámci soudních orgánů Evropské unie specializovaným soudem ve věcech sporů z oblasti veřejné služby. Soud je příslušný pro rozhodování v prvním stupni o sporech mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci. Tyto spory se přitom týkají nejen otázek služebního nebo pracovního poměru v pravém slova smyslu (odměňování, služební postup, přijímání, disciplinární opatření atd.), ale rovněž systému sociálního zabezpečení (nemoc, stáří, invalidita, pracovní úrazy atd.). Proti rozhodnutím vydaným soudem lze pak podat opravný prostředek omezený na právní otázky. Závěry učiněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 o jednoinstančnosti v disciplinárním řízení se pak i z pohledu obsahu činnosti tohoto soudu jeví jako porušení práva na spravedlivé řízení, které nepřispívají ke zvýšení úrovně právní jistoty v řízení o kárné odpovědnosti a naopak znamenají potvrzení snížení vnitrostátního standardu ochrany práv kárně obviněných.

Souhlasím s tím, že mezi požadavky Úmluvy ve smyslu čl. 6 odst. 1 nelze zařadit právo na dvojinstančnost soudního procesu. Nicméně je vyžadováno, aby soud alespoň v jedné odvolací instanci provedl efektivní přezkum požadavků vyplývajících z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soudem provádějícím přezkum může být v obecné rovině i Ústavní soud, ovšem za předpokladu, že zajistí efektivní přezkum. Z dosavadní judikatury ESLP vyplývá, že bude záležet na posouzení ESLP, které v tom kterém konkrétním případě provede přezkum autonomním způsobem na základě svého uvážení.

S ohledem na závěry učiněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 je tedy na Ústavním soudu, aby jako jediná přezkumná instance v případě řízení o kárné odpovědnosti efektivně zajistil požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], při absenci účinných vnitrostátních prostředků nápravy, což s ohledem na zajištění požadavků spravedlivého procesu by v opačném případě znamenalo porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy a uplatnění záruk spravedlivého procesu v omezené míře.

V Brně dne 5. října 2010

Vlasta Formánková

Odlišné stanovisko k nálezu ve věci Pl. ÚS 33/09

Ústavní soud po provedeném přezkumu dospěl k závěru, že kárné řízení se soudcem není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 a čl. 7 odst. 2 Úmluvy a dále tedy posuzoval, zda z ústavního pořádku právo na odvolání proti rozhodnutí kárného senátu nelze dovodit jiným způsobem. Za podstatné Ústavní soud považuje, že vyloučení možnosti odvolání není svévolné či nelogické a nepopírá principy, na nichž je český právní řád vystavěn. Kárné řízení se soudci obecných soudů je řízením velmi specifickým, jež s „klasickými“ soudními řízeními srovnávat nelze. Jde o řízení s osobami, jež jsou ke státu ve služebním či obdobném poměru. Závěry takto provedeného přezkumu, nepřisvědčující námitkám stěžovatele, a to zejména týkajícím se zapovězeného snížení standardu procesní ochrany základních práv, vychází zejména z toho, že kárné řízení probíhá před vrcholnou soudní instancí – Nejvyšším správním soudem.

Neztotožňuji se s uvedeným závěrem, neboť kárný senát dle mého názoru, nelze považovat za vrcholnou soudní instanci a ztotožňovat jej s Nejvyšším správním soudem. Nález se sice vypořádává s otázkou, zda formálními a materiálními znaky je kárný senát soudem ve smyslu čl. 81 Ústavy, automaticky však předpokládá, že je vrcholnou soudní instancí, neboť je zákonem označen Nejvyšší správní soud. Postavení vrcholné soudní instance však rovněž není naplněno pouze znaky formálními, ale i materiálními, mezi něž patří i požadavky na její složení resp. na soudce, kteří v ní rozhodovací činnost vykonávají. Kárný soud je utvářen odlišně, a to právě pro potřeby kárného řízení; složení kárného senátu nekoresponduje se složením „běžných“ senátů Nejvyššího správního soudu, neboť jedním soudcem může být soudce okresního soudu, členy jsou dále zástupci jiných právnických profesí (např. státní zástupce, advokát). Je tedy zřejmé, že na některé členy kárného senátu nedopadají v plné míře požadavky, jež jsou standardně kladeny na soudce vrcholné soudní instance. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/06 Ústavní soud uvedl, ve vztahu k požadavkům kladeným na soudce Nejvyššího soudu, že „brzdy a kontroly eliminují možnost jmenovat předsedou či místopředsedou Nejvyššího soudu soudce okamžitě po jeho přidělení k okresnímu soudu, tedy bez splnění zákonné podmínky výkonu právnické činnosti nejméně po dobu 10ti let, která je předpokladem pro přidělení soudce k Nejvyššímu soudu a tudíž bez adekvátního prověření odborných znalostí a zkušeností soudce nezbytných pro výkon funkce soudce vrcholné soudní instituce“. V této souvislosti lze upozornit i na v nálezu citovaný rozsudek ESLP Olujic proti Chorvatsku, v němž bylo při posuzování, zda se jedná o soud ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, konstatováno, že nezbytnou podmínkou funkce člena

chorvatské Nejvyšší soudní rady je v zásadě nejméně 15 roků praxe. Za případnou nelze tedy z tohoto pohledu považovat ani argumentaci podobným modelem pro řízení o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, jež probíhá jednoinstančně před Ústavním soudem (bod 61 nálezu).

Rovněž deklarovaná garance nestrannosti a nezávislosti členů kárného senátu nemůže být pojmána shodně u soudců a zástupců jiných právnických profesí, nadto těch, kteří přicházejí do kontaktů se soudci v jiných soudních řízeních, důsledkem čehož může být i jejich postoj v řízeních kárných či se tak alespoň může jevit. Tato okolnost zpochybňuje i legitimní cíl nového modelu kárných řízení obsažený v důvodové zprávě, který vedle zrychlení kárných řízení akcentuje i posílení důvěry občanů. Tímto není v žádném případě zpochybňována účast nesoudců v kárných řízeních se soudci, ale pouze podporována dvojinstančnost kárného řízení. Za příležitou nelze považovat ani argumentaci účastí přisedících na rozhodování soudů v jiných věcech (vyplývající z čl. 94 odst. 2 Ústavy), neboť jejich účast je vždy omezena na rozhodování soudů v první instanci, avšak s možností přezkumu v instanci druhé, tedy již pouze soudci.

Pokud se tedy v případě kárného senátu nejedná o vrcholnou soudní instanci, nelze akceptovat ani závěr, že by se jednoinstančnost řízení nemohla podepsat na výsledné kvalitě meritorního rozhodnutí (bod 61) a má však zejména dopad do závěru, dle něžž změnou dvojinstančního modelu kárného řízení na model jednoinstančního nedochází k ústavně zapovězenému snížení standardu procesní ochrany základních práv.

Vzhledem k tomu, že se v případě kárných řízení se soudci jedná o řízení s osobami, jež jsou ke státu ve služebním či obdobném poměru (bod 58), je nutno se zabývat i ústavním principem rovnosti, a to zejména s ohledem na sankce, které mohou být v kárném řízení ukládány. Důsledkem kárného řízení může být i odvolání z funkce soudce, tedy ztráta zaměstnání, s dalšími ne bezvýznamnými důsledky osobními (dobrá pověst, snížení společenské prestiže atd.), a to bez možnosti opravného prostředku proti takovému rozhodnutí. Jiným osobám, jež jsou ke státu ve služebním či obdobném poměru, je přitom při zániku výkonu povolání garantováno právo dvojího soudního přezkumu, mají tedy právo na širší soudní přezkum než soudci. Dochází tak k vytváření neodůvodněných rozdílů mezi těmito skupinami osob.

Ze shora uvedených důvodů nesouhlasím se závěry uvedenými v bodech 70 a 71 nálezu a domnívám se, že zvoleným jednoinstančním modelem kárného řízení je porušeno právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 Listiny, jakož i princip rovnosti ve smyslu čl. 1 Ústavy a návrhu na zrušení napadeného ustanovení mělo být tudíž vyhověno.

Dagmar Lastovecká

Odlišné stanovisko

soudců Ústavního soudu JUDr. Jiřího Nykodýma a JUDr. Jiřího Muchy, uplatněné podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, k nálezu Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 33/09

Hlasovali jsme proti nálezu z toho důvodu, že jsme přesvědčeni o tom, že v tomto případě nebyl Nejvyšší správní soud aktivně legitimován k podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Aktivní legitimace k podání návrhu na konkrétní kontrolu zákona nebo jeho ustanovení je dána jen tehdy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Jen při splnění této podmínky předloží věc Ústavnímu soudu. Ústavní soud se k této otázce vyjádřil v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/02 takto: *„Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Stěžejní otázkou je, jak pohlížet na podmínku, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito.“*

Není sporu o tom, že tato podmínka je splněna vždy, jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední a již má tedy být užito při rozhodování ve věci samé. Navrhovatel takto konkrétně označil pouze ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, jehož obsahem je, že *„odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné“*. Toto ustanovení nemůže být pro řešení v kárné věci, která je vedena před Nejvyšším správním soudem, a jenž v této věci rozhoduje jako jednoinstanční soud, použito. V jeho rozhodnutí se objeví pouze jako poučení o nemožnosti opravného prostředku. V procesu vlastního rozhodování ho nepoužije. Z toho důvodu je návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Pokud byl napaden celý zákon, souhlasíme s argumentací přijatého zamítavého nálezu k této otázce, která je uvedena v bodě 33 nálezu, kde je správně dovozeno, že v tomto směru je návrh nezpůsobilý projednání.

Protože navrhuující soud nesplnil podmínky pro aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, resp. § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, měl být jeho návrh plénem Ústavního soudu odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaný někým zjevně neoprávněným.

V Brně 29. 9. 2010

Jiří Nykodým

Jiří Mucha

Odlišné stanovisko soudkyně Michaely Židlické

Co do merita věci, tzn. v části, v níž byl návrh zamítnut, se s navrhovatelem ztotožňuji potud, že právo na odvolání je v České republice procesním standardem, a to napříč všemi právními odvětvími. Tím spíše by tedy mělo být toto právo respektováno v kárném řízení ve věcech soudců - představitelů nezávislé soudní moci, jejíž řádný výkon má pro fungování demokratického právního státu zásadní význam. Důraz, který je na řádný výkon soudnictví kladen, se projevuje např. již ve způsobu ustavení soudce do funkce (jmenování prezidentem republiky), přičemž tuto skutečnost by měla právní úprava kárného řízení respektovat a poskytnout tak pro řízení, v němž může být soudce svého postavení zbaven, alespoň takový rozsah práv, který je běžně dostupný, s výjimkou věcí bagatelních, každému účastníkovi soudního řízení.

Nadto, ať už je otázka aplikovatelnosti čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vyřešena jakkoliv, nelze odhlédnout od skutečnosti, že kárná řízení ve věcech soudců bývají spojena se značným zájmem veřejnosti a kárné potrestání proto má, na rozdíl od „běžného“ sporu o neplatnost výpovědi z důvodu obsaženého v § 52 písm. g) zákoníku práce, difamační účinek. V tomto ohledu lze tedy kárné řízení co do důsledků pro kárně obviněného považovat za srovnatelné s řízením v „trestní věci“ ve smyslu výše citovaného ustanovení Úmluvy.

Bez významu není ani riziko nejednotného výkladu procesních předpisů jednotlivými kárnými senáty, reálnost této obavy je ostatně patrna i z vlastní rozhodovací praxe Ústavního soudu (například pokud jde o otázku vztahu ústavní stížnosti a dovolání). Absence druhé instance by ovšem nemohla být plnohodnotně nahrazena rozhodováním Ústavního soudu v rámci řízení o ústavní stížnosti, neboť Ústavní soud by, s ohledem na své postavení orgánu ochrany ústavnosti, byl povolán korigovat toliko zcela extrémní vybočení z kautel spravedlivého procesu, což není pro účely sjednocení praxe dostačující.

Z těchto důvodů se domnívám, že návrhu na zrušení § 21 zákona č. 7/2002 Sb. mělo být vyhověno.

V Brně dne 1. 10. 2010

Michaela Židlická, v. r.