

ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu 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 a Eliška Wagnerová ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátorka Mgr. Soňa Paukrtová, na zrušení bodů 1, 2, 3, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 41, 42 a 49 čl. I, bodů 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II, bodů 2 a 3 čl. III, jakož i čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a dále na zrušení slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 a v § 68 odst. 2 písm. b) a na zrušení § 100a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., *in eventum* na zrušení: v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 228/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 349/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 441/2003 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 349/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 221/2006 Sb., zákona č. 233/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 397/2006 Sb., zákona č. 184/2008 Sb. a zákona č. 314/2008 Sb., v § 15 odst. 1 slova „místopředsedů“, v § 15 odst. 2 slova „místopředsedové“, v § 23 odst. 1 slova „místopředsedů“, § 102, § 103 odst. 1 a 2, § 104 odst. 1 a 2, § 105 odst. 1 a 2, § 105a, § 108 odst. 2, v § 119 odst. 2 slov „místopředsedové Nejvyššího soudu“, v § 121 odst. 2 slova „místopředsedové“, v § 168 slova „místopředsedy“, dále v zákoně č. 314/2008 Sb. v čl. II bodů 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11, dále § 13 odst. 3 a § 13a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., a v souvislosti s tím čl. IV v zákoně č. 314/2008 Sb., a dále slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 a v § 68 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., ve znění zákona č. 314/2008 Sb., a na zrušení § 100a téhož zákona, *in eventum* na

zrušení slova „místopředsedů“ v § 15 odst. 1, § 23 odst. 1 a v § 102 odst. 2, slova „místopředsedové“ v § 15 odst. 2 a v § 121 odst. 2, slova „místopředsedy“ v § 102 odst. 1 a v § 168 a slova „místopředsedové Nejvyššího soudu“ v § 119 odst. 2, dále slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 a v § 68 odst. 2 písm. b), dále § 100a, § 102 odst. 2, § 103 odst. 2, § 104 odst. 2, § 105 odst. 2, § 105a, § 108 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., ve znění zákona č. 314/2008 Sb.; dále ustanovení § 13 odst. 3 a § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., a ustanovení bodů 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení **takto:**

- I. **Ustanovení § 68 odst. 1 ve slovech „ministerstvu nebo“, ustanovení § 68 odst. 2 písm. b) ve slovech „ministerstvu nebo“ a ustanovení § 100a odst. 1 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), ve znění zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**
- II. **Ustanovení § 102 odst. 1 ve slovech „a místopředsedy“ zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem 1. října 2011.**
- III. **Ustanovení bodu 11 čl. II zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb.,**

o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem 1. října 2011.

- IV. Ustanovení § 105a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
- V. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

1. Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“) podala návrh na zahájení řízení podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), v jehož rubrice požaduje „zrušení částí zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, *in eventum* zrušení některých ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 228/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 349/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 441/2003 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 349/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 221/2006 Sb., zákona č. 233/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 397/2006 Sb., zákona č. 184/2008 Sb. a zákona č. 314/2008 Sb., jakož i některých ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 350/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č.

413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb. a zákona č. 314/2008 Sb., a některých ustanovení zákona č. 314/2008 Sb.“.

2. S ohledem na způsob formulace rubriky návrhu, strukturu jeho odůvodnění a závěrečný petit (nekryje s rubrikou), je třeba uvést, že návrh se ve skutečnosti skládá z několika různě kombinovaných a různě odůvodněných návrhů, ve kterých navrhovatel vždy požaduje zrušení určité části ustanovení výše uvedených právních předpisů, a v případě, že by Ústavní soud v této části návrhu nepřistoupil na předestřenou argumentaci a takto odůvodněnému návrhu nevyhověl, navrhuje další formulace petitu *in eventum*. Proto bylo třeba, v zájmu přehlednosti, návrh podle jednotlivých variant petitu rozložit na jednotlivé námitky neústavnosti a postupně k nim zaujmout stanovisko. Jako rozhodující ve smyslu své judikatury [již nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)] vzal Ústavní soud varianty petitu návrhu, neboť rubrika a odůvodnění s ním vždy nekorespondují. Souhrnně a obecně možno konstatovat, že navrhovatel:

- a) Upřednostnil zrušení těch částí zákona č. 314/2008 Sb., jejichž přijetí podle jeho názoru představuje porušení procesních pravidel zákonodárného procesu cestou komplexního pozměňovacího návrhu. Tento návrh je spojen s návrhem na zrušení vybraných částí § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) a § 100a zákona o soudech a soudcích s odlišnou argumentací, neboť tato ustanovení nebyla dotčena projednáním vládního návrhu formou komplexního pozměňovacího návrhu.
- b) Pro případ, že se s jeho argumentací Ústavní soud neztotožní, navrhl navrhovatel zrušení stejných částí zákona č. 314/2008 Sb., avšak z důvodu jejich hmotněprávního nesouladu s ústavními předpisy. V tomto případě by tak bylo třeba zrušit příslušná níže uvedená ustanovení v zákonech, které zákon č. 314/2008 Sb. novelizoval. Rovněž tato varianta petitu je spojena s návrhem na zrušení vybraných částí § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) a § 100a zákona o soudech a soudcích.
- c) Konečně pro případ, že by ani tomuto návrhu Ústavní soud nevyhověl, navrhovatel předkládá ke zrušení některá ustanovení zákona o soudech a soudcích a soudního řádu správního, novelizovaná zákonem č. 314/2008 Sb., popř. některá samostatná ustanovení zákona č. 314/2008 Sb. s odůvodněním, které již není založeno na tvrzené neústavnosti použití komplexního pozměňovacího návrhu. I v tomto případě se navrhuje zrušení vybraných částí § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) a § 100a zákona o soudech a soudcích.

S ohledem na formulaci odůvodnění návrhu a jeho rozložení do tří variant petitu se Ústavní soud rozhodl pro postup, kdy bude nejdříve posouzena otázka ústavnosti postupu přijetí zákona č. 314/2008 Sb. a následně námitky navrhovatele založené na tvrzeném nesouladu jednotlivých novelizovaných ustanovení zákona o soudech a soudcích, soudního řádu správního a samostatně stojících ustanovení zákona č. 314/2008 Sb. s ústavním pořádkem.

II.

Text napadených ustanovení a argumentace navrhovatele

3. Navrhovatel napadá jednotlivé části zákona č. 314/2008 Sb. z důvodů procesních a v takovém případě je jeho návrh směřován proti samotnému novelizujícímu zákonu č. 314/2008 Sb., jak to odpovídá ustálené judikatuře Ústavního soudu. V eventuelních

variantách již napadá obsah provedené novelizace a jeho návrh směřuje proti novelizovaným zákonům o soudech a soudcích a soudnímu řádu správnímu [viz varianty petitu sub 2b) a 2c)], popř. proti čl. II a čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., které mají samostatný význam a nejsou novelizujícími ustanoveními.

II.a

Neústavnost institutu komplexního pozměňovacího návrhu

4. Navrhovatel nejdříve požaduje, aby Ústavní soud zrušil body 1, 2, 3, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 41, 42 a 49 čl. I, body 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II (přechodná ustanovení k zavedení funkčního období v zákoně o soudech a soudcích), body 2 a 3 čl. III (zavedení funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu a možnost opakovaného jmenování), jakož i čl. IV zákona č. 314/2008 Sb. (přechodná ustanovení k zavedení funkčního období v soudním řádu správním). Napadená ustanovení v tomto případě není třeba uvádět. Jsou jako celek součástí tzv. komplexního pozměňovacího návrhu, jehož použití (bez ohledu na to, co je jeho obsahem) považuje navrhovatel za neústavní. Neústavním tak je podle navrhovatele již sám postup přijetí této části zákona č. 314/2008 Sb., což dopadá na výše uvedené body jeho čl. I, čl. II, čl. III a čl. IV. V takovém případě by byla tato část návrhu vypořádána tím, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že uvedené části zákona č. 314/2008 Sb. nebyly přijaty ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatel tak sice navrhuje zrušení zákona z důvodu nedodržení procedury, nicméně navrhuje zrušení jen některých tím postupem přijatých ustanovení (sub 12 a 13).

5. Pro případ, že Ústavní soud základní návrh [sub 2a)] posoudí jinak a dospěje k závěru, že argumenty k němu předestřené jsou – jak uvádí navrhovatel – spíše hmotněprávního charakteru, je *in eventum* navrhováno zrušení všech ustanovení zákona č. 6/2002 Sb. a č. 150/2002 Sb., která jsou v nich změněna těmi ustanoveními zákona č. 314/2008 Sb., jež přesáhla rozsah původní zákonodárné iniciativy vlády. V zákoně o soudech a soudcích se proto navrhuje zrušit

- v § 15 odst. 1 slova „místopředsedů“,
- v § 15 odst. 2 slova „místopředsedové“,
- v § 23 odst. 1 slova „místopředsedů“,
- jako celek § 102, § 103 odst. 1 a 2, § 104 odst. 1 a 2, § 105 odst. 1 a 2, § 105a, § 108 odst. 2,
- v § 119 odst. 2 slova „místopředsedové Nejvyššího soudu“,
- v § 121 odst. 2 slova „místopředsedové“,
- v § 168 slova „místopředsedy“.

Dále se v této souvislosti navrhuje zrušit v zákoně č. 314/2008 Sb. v čl. II body 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 13 odst. 3 a § 13a, a v souvislosti s tím čl. IV v zákoně č. 314/2008 Sb.

6. Tato druhá varianta petitu návrhu [sub 2b)] je, jak již bylo uvedeno, z hlediska rozsahu totožná s variantou sub 2a), liší se jen východiskem pro argumentaci. Zatímco v prvním případě se navrhuje zrušení vybraných bodů zákona č. 314/2008 Sb., tj. novelizací výše uvedených zákonů jdoucích nad rámec původní zákonodárné iniciativy vlády, druhá varianta petitu návrhu navrhuje zrušit jednotlivá ustanovení těchto novelizovaných zákonů v rozsahu, v jakém byla novelizována zákonem č. 314/2008 Sb.

V tomto případě navrhovatel svou argumentaci blíže nerozvedl, pouze uvedl, že překročení rozsahu původní zákonodárné iniciativy vlády by bylo možno považovat (když ne procesně) za porušení ústavního pořádku z hmotněprávního hlediska. Tato varianta petitu je tak argumentačně totožná s předchozí variantou námitek směřujících proti ústavnosti tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. V tomto případě se tak jedná o ústavnost výše uvedených ustanovení zákona o soudech a soudcích, bodů 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II a čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., § 13 a § 13a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

7. Ústavně závadná procesní pochybení při projednávání tisku Poslanecké sněmovny č. 425, která navrhovatel Ústavnímu soudu předestřel, spočívají ve způsobu přijetí zákona č. 314/2008 Sb. formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu. K tomu navrhovatel uvedl, že Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) ve svém čl. 41 vyjmenovává subjekty zákonodárné iniciativy a v dalších ustanoveních konstruuje základy zákonodárného procesu, na něž jsou kladeny další vrstvy tzv. reglementového práva v podobě zákonné úpravy či autonomních usnesení parlamentních komor, parlamentních zvyklostí a ustálené praxe. Zdůraznil, že Ústavní soud poskytuje ochranu především výslovné úpravě ústavní [viz nález č. 331/2005 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9)], nikoliv však pouze jí [srov. např. nálezy č. 476/2002 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25) a č. 37/2007 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349)]. Význam jednotlivých vrstev pravidel zákonodárného procesu totiž neplyne pouze z případného stupně právní síly, ale též z míry detailnosti úpravy: čím stručnější úprava na vyšším stupni právní síly, tím významnější úprava stupně nižšího.

8. Navrhovatel dále uvedl, že z práva zákonodárné iniciativy vyplývá právo nejen návrh zákona podat, ale také právo, aby byl projednán. Podstatné je, že k právu zákonodárné iniciativy je akcesorickým právo podávat pozměňovací návrhy. Ty však nesmí podle jeho názoru nabývat podoby „zastřené zákonodárné iniciativy“. Zde připomněl, že Ústavním soudem již byly identifikovány a zakázány tzv. přílepký (nález č. 37/2007 Sb.), přičemž tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou podle něj institutem příbuzným, neboť jejich podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, zpravidla připraveným věcně příslušným parlamentním výborem, ač ten podle Ústavy právem zákonodárné iniciativy nedisponuje. Komora tak fakticky přestane jednat o řádně podaném návrhu zákona, aniž by jej schválila nebo zamítla. Pozměňovací návrhy poslanců přitom od tohoto okamžiku mají být formulovány ve vztahu k tomuto novému „návrhu zákona“, ač ti si je mohli v dobré víře a po konzultacích s vnějšími subjekty připravovat k návrhu zákona původnímu. Podobně jako u tzv. přílepků chybí komplexním pozměňovacím návrhům řádná příprava, odůvodnění, vláda nemá šanci se k nim vyjádřit, neboť projednávala jiný (původní) návrh zákona, ukrácena mohou být práva parlamentní menšiny, zvyšuje se riziko vzniku zákona stojícího v konfliktu s požadavky srozumitelného, přehledného a předvídatelného práva, neboť je připravován ve specifických časových podmínkách uvnitř Parlamentu. Postup přijímání závažných zákonů cestou komplexních pozměňovacích návrhů tak je v rozporu s „právem na dobré zákonodárství“ a zásadou slyšet všechny strany, které byly vyjádřeny v nálezu Ústavního soudu č. 37/2007 Sb.

9. Další námitkou v tomto směru je, že komplexní pozměňovací návrhy, jež se „míjejí“ s prvním sněmovním čtením a deformují čtení druhé, zasahují i hlubší vrstvy parlamentních procedur, které jsou neutrální jen ve smyslu nestrannosti, nikoliv však

nehodnotovosti; naopak mají umožnit informování veřejnosti o rozhodovacím procesu, slyšení dotčených zájmů, zvážení nejrůznějších implikací, včetně ústavních, čímž sledují hodnoty transparentního, rozvážného, poučeného a inkusivního vládnutí.

10. Forma komplexního pozměňovacího návrhu je podle navrhovatele rovněž v rozporu se zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, protože nesměřuje k vypuštění, rozšíření či změně některých částí původního návrhu [srov. jeho § 63 odst. 1 bod 5 písm. a)], nýbrž k jeho úplnému nahrazení, aniž by však byl např. vybaven důvodovou zprávou (písemným odůvodněním), bez níž (nejen) senátoři jen obtížně seznávají úmysl zákonodárce. Současně neumožňuje posoudit tzv. úzký vztah jednotlivých pozměňovacích návrhů k měněné předloze. Pouze jednotlivé pozměňovací návrhy mohou korektně upravovat dílčí legislativní záměry navrhovatele zákona ve vztahu k témuž předmětu.

11. Ze všech uváděných důvodů považuje navrhovatel institut komplexního pozměňovacího návrhu za rozporný přinejmenším s čl. 1 odst. 1, čl. 41 a čl. 44 Ústavy.

12. Nicméně se navrhovatel nedomáhá zrušení zákona č. 314/2008 Sb. jako celku, a to proto, že jednak považuje za účelné minimalizovat derogační zásahy Ústavního soudu, jednak uznává odlišný způsob přípravy a projednání původních a nově doplněných částí zákona spojených v jediném komplexním pozměňovacím návrhu. Proto zohledňuje nejen formu, ale i jeho obsah, což je přístup poněkud odlišný od tzv. přílepků, které lze od zbytku zákona oddělit technicky relativně snadno. V tomto ohledu je možné odlišit ustanovení, která byla řádně podána vládou jako součást vládního návrhu, od ustanovení, jež do návrhu zákona vnesl ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny. Ta první jsou zpracována řádným způsobem a vybavena důvodovou zprávou, k těm druhým je jen několikavěté zdůvodnění přednesené na schůzích obou komor, ze kterého neplyne, jaké varianty úpravy byly zvažovány. Navrhovatel přitom nepovažuje za podstatné, že rovněž text doplněný ústavněprávním výborem vznikl nejspíše na Ministerstvu spravedlnosti a že ministr spravedlnosti J. Pospíšil komplexní pozměňovací návrh podpořil. To je podle navrhovatele možná ještě horší, protože vědomě došlo k porušení stanovených postupů. Zákonodárnou iniciativou disponuje vláda, a nikoliv ministerstva. Obecně totiž platí, že stejně tak, jako mohou úředníci obcházet resortního ministra a prosazovat vlastní představy o podobě zákonů přímým jednáním s poslanci, může i ministr obcházet (koaliční) vládu, v níž se svou představou neuspěl nebo by uspět nemusel. Obojí tak koliduje s postavením vlády jako kolegiálního vrcholného orgánu výkonné moci, jež svůj program z významné části realizuje pomocí zákonodárné iniciativy. „Vytunelování“ návrhu zákona proto může být posuzováno i jako zásah do dělby moci. Poukázal též na odbornou převahu, která umožňuje vládě připravovat zákony se zohledněním různých aspektů kvalitní tvorby práva, tj. materiálních, formálních i organizačních (Legislativní pravidla vlády, Legislativní rada vlády, připomínkové řízení). Jejich ignorování snižuje pravděpodobnost vzniku formálně dokonalého zákona, což navíc umocňují komplexní pozměňovací návrhy, jež svou povahou dále širší diskusi a rozvažování utlumují.

13. V této souvislosti navrhovatel připomněl, že návrh se navíc dotýká jedné ze tří základních větví státní moci, a to v otázkách mimořádně citlivých a složitých (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů, zavedení funkčních období, změna poměrů na Nejvyšším soudu atd.). Proto je nepřijatelná absence odůvodnění jak v důvodové zprávě, tak ve všech čteních parlamentní debaty, čímž se stává o to zřejmější potřeba označit postup přijetí novely zákona o soudech a soudcích cestou

komplexního pozměňovacího návrhu za rozporný s principem právního státu a demokratického legislativního procesu (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy) i s „právem na dobré zákony“ či se zásadou slyšet všechny strany. Podle navrhovatele se v tomto případě přímo vnucuje pochybnost, zda konkrétní průběh zákonodárného procesu nebyl zvolen právě kvůli snaze vynechat nepohodlnou diskusi se soudcovskou veřejností, což je i v rozporu s definicí demokracie jako vlády diskusí, a to nejen mezi politiky navzájem, ale hlavně mezi vládou a ovládanými. Proto navrhovatel navrhl zrušit ty součásti ústavně nepřijatelné formy komplexního pozměňovacího návrhu (viz Tisk č. 425/1. Poslanecká sněmovna. V. vol. období. 2008), jež nebyly vládou řádně podány a Poslaneckou sněmovnou transparentně projednány, nikoli tedy ty části zákona č. 314/2008 Sb., které byly součástí původního vládního návrhu (Tisk č. 425/0. Poslanecká sněmovna. V. vol. období. 2008).

14. Podle navrhovatele je možné, že Ústavní soud bude výše uvedené argumenty považovat spíše za hmotněprávní. V takovém případě předložil další variantu petitu (viz výše sub 5) formulovanou tak, aby mohly být zrušeny důsledky novelizace zákonem č. 314/2008 Sb., jak se projeví v zákoně o soudech a soudcích a v soudním řádu správním jako předpisech novelizovaných, popř. v čl. II a čl. IV zákona č. 314/2008 Sb. (přechodná ustanovení k novelizacím uvedených zákonů). Tento návrh navrhovatel již dále neodůvodnil. Z jeho odůvodnění lze pouze dovodit, že oproti procesnímu rázu námitek první varianty petitu návrhu navrhuje ve druhé variantě odstranit důsledky novely z hlediska hmotněprávního. Jinak řečeno, v tomto případě se po Ústavním soudu požaduje, aby porušení procedury považoval za porušení samotného obsahu ústavního pořádku.

15. Možno tak souhrnně konstatovat, že první dvě varianty petitu návrhu tak považují za základní problém neústavnost použití komplexního pozměňovacího návrhu. První z nich směřuje proti vybraným částem zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Druhá varianta návrhu petitu směřuje již nikoli proti novele, tj. zákonu č. 314/2008 Sb., nýbrž ve stejném rozsahu proti přesně označeným ustanovením zákona o soudech a soudcích, soudního řádu správního a čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., avšak pouze s poznámkou, že se tak děje pro případ, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že argumenty uvedené v první verzi petitu návrhu jsou spíše hmotněprávního charakteru, tzn. že obsahový rozpor je založen i vadnou procedurou v podobě komplexního pozměňovacího návrhu.

II.b

Neústavnost § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) a § 100a zákona o soudech a soudcích

16. Obě výše popsané varianty petitu návrhu spojil navrhovatel s dalším návrhem, a to s návrhem na zrušení vybraných částí § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) a § 100a zákona

o soudech a soudcích. Bez ohledu na posouzení dopadů přijetí zákona formou komplexního pozměňovacího návrhu z hlediska procesního či hmotněprávního se navrhovatel domáhá zrušení přidělování soudců k Ministerstvu spravedlnosti a zrušení možnosti podání návrhu na zahájení kárného řízení jako důvodu dočasného zproštění funkce předsedy nebo místopředsedy soudu. Tato ustanovení byla sice rovněž součástí novelizujícího zákona č. 314/2008 Sb. (viz jeho body 4, 5 a 28), avšak byla již obsažena v původním textu vládního návrhu (tisk č. 425/0), takže nejsou postižena vadami, které navrhovatel spojuje s použitím komplexního pozměňovacího návrhu (tisk č. 425/1). Navrhovatel je zařadil i do třetí varianty petitu návrhu, kterou již neopírá o argumentaci neústavností použití komplexního pozměňovacího návrhu, nýbrž o argumentaci neústavností jednotlivých zvolených řešení. Proto se jimi bude Ústavní soud zabývat v rámci zvláštní části rozhodnutí. Tato napadená ustanovení zákona o soudech a soudcích včetně napadených částí (tučně zvýrazněný text) znějí:

„§ 68

*(1) Soudce přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu podle § 67 nebo přeloženého k jinému soudu podle § 71 a 72 lze s jeho souhlasem na dobu nejdéle tři let v zájmu řádného výkonu soudnictví dočasně přidělit k jinému soudu, popřípadě v zájmu využití jeho zkušeností k **ministerstvu nebo** Justiční akademii.*

(2) O dočasném přidělení rozhodne

*b) ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce přidělen podle § 67 nebo přeložen podle § 71 a 72 k výkonu funkce, jde-li o dočasné přidělení soudce k **ministerstvu nebo** Justiční akademii“.*

„§ 100a

(1) Ministr spravedlnosti může dočasně zprostit výkonu funkce předsedu nebo místopředsedu soudu

a) za podmínek stanovených v § 100 odst. 1 písm. a) a c),

b) je-li kárně stíhán pro takové kárné provinění, pro které je v kárné žalobě navrženo uložení kárného opatření odvolání z funkce soudce nebo odvolání z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, a to na dobu do pravomocného skončení kárného řízení.

(2) Po dobu dočasného zproštění výkonu funkce podle odstavce 1 předsedovi nebo místopředsedovi soudu nenáleží zvýšení platového koeficientu spojené s jeho funkcí podle zvláštního právního předpisu^{6a}). Nedošlo-li k zániku funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, doplatí se předsedovi nebo místopředsedovi soudu zbývající část platu, jestliže by mu na něj jinak vznikl nárok; to neplatí, byl-li soudce pravomocně odsouzen pro trestný čin.

(3) Ustanovení § 99 odst. 2 platí obdobně.“.

17. Argumentace navrhovatele je založena na tom, že přidělování soudců k Ministerstvu spravedlnosti je ústavně sporné, neboť soudci mají primárně soudit. Rovněž výše soudcovského platu představuje materiální složku soudcovské nezávislosti, již však je třeba při rozhodování sporů o právo, nikoliv při výkonu koncepčních činností na ministerstvu, což navíc bezdůvodně zatěžuje státní rozpočet a zakládá nerovnost odměňování mezi ministerskými úředníky. Umocněno to je prodloužením délky přidělení až na tři roky. Napadená ustanovení jsou v rozporu s principem dělby moci a nezávislosti soudů a soudců a mohou vést ke zpochybnění nestrannosti takto přidělovaných soudců, kteří na ministerstvu navazují osobní vazby či se identifikují s realizací resortních politik, s nimiž se pak ve své soudcovské činnosti mohou střetnout. Svou argumentaci zde navrhovatel doplnil tak, že vzhledem k jmenovacím a návrhovým oprávněním ministra spravedlnosti budou soudci-stážisté dobře známi a zpravidla s ním i konformní, takže se nabízí vybírat předsedy soudů právě z jejich řad. Jelikož předsedové navrhují své místopředsedy, mohlo by ministerstvo pomocí „nenápadné“ personální politiky kontrolovat celé soudnictví.

18. U návrhu na zrušení § 100a zákona o soudech a soudcích za nejspornější navrhovatel považuje oprávnění ministra spravedlnosti dočasně zprostit soudce výkonu funkce předsedy a místopředsedy soudu, bylo-li v kárném návrhu proti němu navrženo odvolání z funkce soudního funkcionáře. Jde o zneužitelný instrument zejména tehdy, když ministr působí jako kárný žalobce, který sám příslušnou sankci navrhl. Je v tom jen málo omezen dosti vágní formulací skutkové podstaty. Ministr jako kárný žalobce vytváří podmínky pro to, aby ministr jako představitel ústředního orgánu státní správy soudů dočasně zprostil soudního funkcionáře jeho funkce. Týž ministr bude současně muset zajistit provizorní řízení soudu, který se tak do doby případného zprošťujícího verdiktu kárného soudu může výrazně proměnit. Tím se zasahuje do nezávislosti soudců a soudů, dělby moci a otevírá se možnost svévole a nahodilosti při výkonu státní správy soudnictví.

19. Podle navrhovatele však závažný ústavní deficit § 100a zákona o soudech a soudcích nespočívá v jednotlivých důvodech pro dočasné zproštění, ale v nedostatečnosti právní ochrany ve srovnání s dočasným zproštěním funkce soudce, kdy je možné podat ke kárnému soudu námitky (srov. § 100 odst. 4 téhož zákona). Ve všech případech upravených v § 100a tak během dočasného zproštění funkce mohou nastat nevratné skutečnosti, a to zásahem orgánu výkonné moci. Přitom omezení dočasného zproštění pouze na funkci soudního funkcionáře naznačuje, že nemá jít o delikty fatální důležitosti, takže riziko výkonu funkce nevhodnou osobou se stává ve srovnání s ohrožením nezávislosti méně zřetelným. Navrhovatel proto shledává dostatečnou možnost dočasného zproštění funkce předsedy a místopředsedy soudu v důsledku sistace funkce soudce, a tím i soudního funkcionáře (akcesorium soudcovské funkce), a proto navrhuje zrušení celého § 100a. Pokud by zákonodárce nebyl téhož názoru, měl by upravit dočasné zproštění výlučně funkce předsedy či místopředsedy soudu způsobem co do právní ochrany srovnatelným se sistací funkce soudce. Jelikož však Ústavní soud nemůže nové ustanovení doplnit, je namístě celý § 100a zrušit.

II.c

Neústavnost neurčitého počtu místopředsedů Nejvyššího soudu

20. Dále v rámci třetí varianty petitu návrhu navrhovatel předložil podrobně odůvodněné návrhy na zrušení jednotlivých ustanovení výše uvedených zákonů s tím, že je již nespojuje s problematikou aplikace tzv. komplexního pozměňovacího návrhu.

Tato varianta se v podstatné části shoduje s druhou variantou. Konkrétně v tomto případě navrhovatel napadá tato ustanovení a jejich vyznačené části. Co se týče zákona o soudech a soudcích, napadá jako neústavní ustanovení to, že novela zákona o soudech a soudcích zavedla neurčitý počet místopředsedů Nejvyššího soudu vyjádřený ve slovech „místopředsedů“ v § 15 odst. 1, § 23 odst. 1 a v § 102 odst. 2, slovo „místopředsedové“ v § 15 odst. 2 a v § 121 odst. 2, slovo „místopředsedy“ v § 102 odst. 1 a v § 168 a slova „místopředsedové Nejvyššího soudu“ v § 119 odst. 2 v zákoně o soudech a soudcích. Tato ustanovení znějí:

„§ 15

(1) Nejvyšší soud se skládá z předsedy soudu, **místopředsedů** soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců.

(2) Rozhodovací činnost Nejvyššího soudu vykonávají soudci. Předseda a **místopředsedové** Nejvyššího soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu Nejvyššího soudu v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Předsedové kolegií kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost kolegií. Předsedové senátu kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost senátů.

§ 23 odst. 1

(1) Plénum Nejvyššího soudu se skládá z předsedy, **místopředsedů**, předsedů kolegií, předsedů senátů a ostatních soudců Nejvyššího soudu.

§ 102 odst. 1 a 2

(1) Předsedu a **místopředsedy** Nejvyššího soudu jmenuje z řad soudců prezident republiky.

(2) Funkční období předsedy a **místopředsedů** Nejvyššího soudu je 10 let.

§ 119 odst. 2

Orgány státní správy soudů

(2) Orgány státní správy soudů jsou předseda a **místopředsedové Nejvyššího soudu**, předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu a předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů.

§ 121 odst. 2

(2) **Místopředsedové Nejvyššího soudu** a místopředsedové vrchních soudů vykonávají státní správu těchto soudů v rozsahu určeném jejich předsedou.

§ 168

Předseda Nejvyššího soudu vyřizuje stížnosti, jejichž obsahem je stížnost na průtahy v řízení, na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení

místopředsedy soudu, předsedy senátu, soudci, asistenty soudců a dalšími zaměstnanci působícími u Nejvyššího soudu, nebo předsedou vrchního soudu.“.

21. Navrhovatel namítá, že tato změna je spojena s domnělým rozporem mezi zákonem (singulár „místopředseda“) a čl. 62 písm. f) Ústavy (plurál „místopředsedové“). Podle názoru navrhovatele zde rozpor neexistoval, neboť zákon o soudech a soudcích upravil na základě zmocnění v čl. 91 odst. 2 Ústavy organizační strukturu Nejvyššího soudu tak, že v ní bylo věcně zdůvodněné pouze jedno místo místopředsedy, což je u nás ostatně tradiční. Pro období 1918 až 1952 byl u vrcholných soudů typický předseda s jedním zástupcem. Následovalo období předsedy a jeho náměstků z titulu funkce předsedů kolegií („odborní místopředsedové“), které trvalo v zásadě až do roku 1988. Narušeno bylo na úrovni federálního Nejvyššího soudu opětovným zřízením (doplněním) funkce místopředsedy v reakci na federalizaci Československa k 1. lednu 1970. Po roce 1988 se obnovily poměry podobné první etapě, tzn. funkce předsedy a místopředsedy. Kombinace více místopředsedů s předsedy kolegií tedy vybočuje z tradice a musela by být důkladně odůvodněna: odůvodněna však není vůbec. Navíc tato změna vedla k zastavení řízení ve věci návrhu prezidenta republiky sp. zn. Pl. ÚS 17/07 (usnesení neuveřejněné ve SbNU, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) směřovaného právě k tomuto rozporu.

22. Podle navrhovatele zákonodárce jistě může organizační strukturu Nejvyššího soudu upravit jinak, musí to však provést způsobem ústavně korektním. Zde však chybí zdůvodnění potřeby dalších místopředsedů Nejvyššího soudu, ale hlavně se opomíjí skutečnost, že vztah zákonů a Ústavy je založen na konkretizaci obecných ustanovení, nikoliv na jejich mechanickém přebírání, jež má navíc v tomto případě významné ústavní následky. Zákonodárce totiž zvolil neurčitou dikci, neboť – na rozdíl od zákona o Ústavním soudu – přesně nestanovil počet místopředsedů. Zatímco u ostatních obecných soudů limituje svým návrhem počet místopředsedů předseda soudu, zde je to ponecháno úvaze jmenujícího orgánu, tedy prezidenta republiky. Tím se otevřel prostor moci výkonné, zosobněné právě prezidentem republiky, pro zcela neadekvátní a arbitrární zasahování do poměrů na Nejvyšším soudu. Prezident republiky nenese za činnost Nejvyššího soudu odpovědnost, přitom se mu nyní přiznává oprávnění jmenovat neurčitý počet místopředsedů, čímž může změnit postavení předsedkyně Nejvyššího soudu, model řízení soudu, zatížit rozpočet soudu finančními a jinými materiálními nároky nových místopředsedů atd. U soudců Nejvyššího soudu může vzbuzovat kariérní očekávání, což nemusí být bez dopadu na jejich rozhodování.

23. Proto je podle navrhovatele taková právní úprava v rozporu s principy demokratického právního státu v požadavcích určitosti zákonů a jasného zákonného stanovení pravomocí státního orgánu, jak je obsahuje čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Poukázal též na nálezy Ústavního soudu např. č. 88/2008 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303), č. 198/2003 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309). Stanovení neurčitého počtu místopředsedů Nejvyššího soudu je rovněž v rozporu s ústavně zakotveným zákazem libovůle a nahodilosti (čl. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), a v konečném důsledku může oslabit rovněž rozdělení moci.

II.d

Neústavnost zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů soudů

24. Dále navrhovatel označil za neústavní zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů soudů v ustanoveních § 102 odst. 2, § 103 odst. 2, § 104 odst. 2, § 105 odst. 2, § 108 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Tato ustanovení znějí:

„§ 102 odst. 2

(2) Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu je 10 let.

§ 103 odst. 2

(2) Funkční období předsedy a místopředsedy vrchního soudu je 7 let.

§ 104 odst. 2

(2) Funkční období předsedy a místopředsedy krajského soudu je 7 let.

§ 105 odst. 2

(2) Funkční období předsedy a místopředsedy okresního soudu je 7 let.

§ 108 odst. 2

(2) Funkce předsedy a místopředsedy soudu podle § 102 až 105 zaniká rovněž uplynutím funkčního období.“.

25. Co se týče zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů soudů, jak uvádí doslova navrhovatel, má „pocit“, že významným cílem a účelem napadeného zákona je obcházet dosavadní judikaturu Ústavního soudu ve věci nezávislosti soudů [zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.)] a omezit princip nezávislosti soudnictví výslovně vyjádřený v čl. 81 a 82 Ústavy a čl. 36 Listiny. Připomněl zde závěry z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.), odůvodňující zrušení tehdejšího § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, mimo jiné poukazem na kariérní postup soudce a na možnost odvolání z funkce jen ze zákonem uvedeného důvodu a postupem v kárném řízení, který respektuje nezávislost soudnictví, princip nerušeného výkonu osobního nezávislého soudcovského mandátu a dělbu moci, byť je jinak věcí zákonodárce, jakým způsobem by měla být řešena otázka výkonu správy soudů. Dále navrhovatel shrnul závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 k možnosti odvolání předsedy Nejvyššího soudu, ve kterém vyslovil, že funkce předsedů soudů, jakož i předsedy Nejvyššího soudu je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé, přičemž zákon může stanovit výjimky z neodvolatelnosti z funkce soudce, zejména z důvodu kárné odpovědnosti. Tak i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci, nezávislosti soudní moci apod. Nelze tak bez reflexe ústavních hodnot stanovit jakýkoli model odvolávání soudních funkcionářů.

26. Na základě toho navrhovatel dospívá k závěru, že napadená právní úprava v podstatě obchází tento závazný právní názor Ústavního soudu, neboť namísto modelu odvolávání soudního funkcionáře zavádí nový model jmenování soudního funkcionáře na dobu určitou s neomezenou diskrecí moci výkonné ke znovujmenování téže osoby do téže funkce. Blíže přitom polemizuje s obavou z „manažerského opotřebování“ funkcionářů jsoucích ve funkci třeba dvacet a více let. V této souvislosti poukazuje na statistický přehled zpracovaný oddělením dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu, ze kterého plyne, že takových funkcionářů k 30. dubnu 2008 bylo 12 z celkového počtu 271. Ze statistiky vyplynulo, že více než 68 % všech soudních funkcionářů, tedy více než dvě třetiny, není ve svých funkcích déle než deset let, třetina z nich byla jmenována v posledních pěti letech. Největší počet justičních funkcionářů (skoro dvě třetiny) je ve věkové skupině okolo či těsně pod 50 let. Je proto otázkou, zda natolik marginální podíl déle sloužících justičních funkcionářů by mohl být dostatečným důvodem k tak závažnému legislativnímu zásahu. Upozornit je přitom třeba na fakt, že tito funkcionáři nebyli předchozími ministry odvoláváni ani v době, kdy to bylo možné (s ohledem na tehdejší absenci relevantní judikatury Ústavního soudu) velmi snadno. Navrhovatel též uvedl, že to, co by mohlo být tolerováno u rozhodování kolegiálního orgánu s podílem soudcovské reprezentace, by nemělo být tolerováno při rozhodování politických orgánů exekutivy.

27. Dále navrhovatel argumentuje konkrétní agendou, kterou mají soudní funkcionáři na starosti. Zákonodárce nemá postupovat tak, že potřebám správy uzpůsobí nároky na soudní funkcionáře, ale má od potřebných garancí nezávislosti soudců-soudních funkcionářů odvodit objem a povahu úkolů, které mohou plnit. Soudní funkcionář je soudcem, jedinou osobností, jejíž vědomí se za běžných podmínek nemůže rozdvajovat. Proto je třeba v zájmu soudcovské nezávislosti určité atributy nezávislosti přiznat i soudnímu funkcionáři, proto má být případně zbaven funkce jen rozhodnutím nezávislého a nestranného orgánu. Zákon kárná řízení jako cestu k odvolání soudních funkcionářů akceptuje, aby ji vzápětí devalvoval stanovením dalšího důvodu, kdy k zániku funkce dochází, a to je uplynutím funkčního období, což lze považovat podle navrhovatele i za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. Navrhovatel proto zdůraznil, že je-li současně připuštěno opakované jmenování s téměř prázdnou množinou kritérií, vytváří se riziko ovlivňování chování soudců, kteří ve funkci chtějí pokračovat a blíží se konec jejich funkčního období. Navrhovatel si je vědom toho, že Ústavní soud nemůže nutit zákonodárce, aby zřídil orgán soudcovské reprezentace. Může však jasně vymezit, jaká omezení absence takového orgánu při kreaci soudní moci nese. Tyto závěry navrhovatel doplnil příklady řešení z jiných států s modelem soudcovské samosprávy nebo s exekutivním modelem jako v České republice (Rakousku, Německu), kde však jde o jmenování na dobu neurčitou. Připomněl též, že v angloamerických zemích je pak exekutivní jmenování soudního funkcionáře na dobu neurčitou pravidlem, navíc angloamerická teorie mezi pozicí soudce a pozicí soudního funkcionáře vůbec nerozlišuje.

II.e

Neústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů

28. Další námitku neústavnosti uplatnil navrhovatel v případě zavedení možnosti opakovaného jmenování předsedů a místopředsedů soudů. Toto ustanovení zní:

„§ 105a

Předseda a místopředseda soudu podle § 102 až 105 může být do své funkce jmenován opakovaně, jestliže

- (a) po dobu výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu nebyl shledán odpovědným za kárné provinění, kterého se dopustil během výkonu této funkce, nebo***
(b) po dobu výkonu funkce nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin. “.

29. Návrh odůvodnil tím, že podle jeho názoru je možnost znovujmenování předsedy a místopředsedy soudu v rozporu s nezávislostí soudů a soudců. Platí to zvláště s přihlédnutím k tomu, jak jsou, resp. nejsou formulována kritéria opětovného jmenování, z nichž je patrné, že dominovat nutně budou hlediska v zákoně nevyjádřená. Vzhledem k tomu, že v roli těch, kdo jmenují soudní funkcionáře, vystupují (politické) orgány moci výkonné, a nikoliv např. orgán zahrnující rovněž soudcovskou reprezentaci, vytváří se prostor nejistoty stran toho, jak si bude soudní funkcionář, jenž je rovněž soudcem, počínat ve snaze docílit opětovného jmenování. Takovou nejistotu lze jistě vnímat jako kolidující s požadavky Evropského soudu pro lidská práva, aby soudce nejen nezávislým a nestranným byl, ale takovým se i jevil. Citlivost této tematiky je dále umocněna zachováním stáží soudců na Ministerstvu spravedlnosti, jež se nově prodlužují až na dobu tří let (viz argumentaci sub II.b). Ministr spravedlnosti by mohl jmenovat či ke jmenování navrhopat právě soudce dlouhodobě působící mimo soudy, identifikující se s ministerstvem nebo dokonce konkrétním ministrem, jemuž jako úředníci sloužili. Některá vyjádření ministra spravedlnosti o stážích jako kritériu pro „funkcionářskou kariéru“ tyto obavy aktualizují. Podobně jako v nálezů Ústavního soudu k volební reformě tedy jde i zde – mimo jiné – o negativní kumulativní efekt jednotlivých ustanovení zákona.

30. Jako další problém opětovného jmenování vidí navrhovatel přesun části jmenovacích oprávnění od ministra spravedlnosti k prezidentu republiky, který není nikterak vybaven pro sledování činnosti justičních funkcionářů, takže se buď omezí na schválení ministra návrhu, nebo v rámci svého uvážení uplatní zřetele spíše politické. V evropském srovnání je nepochybné, že možnost opětovného jmenování soudního funkcionáře se uplatňuje jen tam, kde má decisní pravomoc orgán soudcovské reprezentace, nikoliv tedy orgán exekutivní; navíc se s tímto institutem setkáme jen v bývalém postkomunistickém prostoru, nikoliv tedy v Evropě západní.

II.f

Neústavnost přechodných ustanovení k zavedení funkčního období předsedů a místopředsedů vrchních, krajských a okresních soudů

31. V této části návrhu navrhovatel napadá samostatně stojící přechodná ustanovení k zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů vrchních, krajských a okresních

soudů v bodech 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb. Napadená ustanovení čl. II bodů 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 zákona č. 314/2008 Sb. znějí:

„Čl. II

Přechodná ustanovení

4. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v roce 1989 a dříve, končí funkční období za 1 rok ode dne účinnosti tohoto zákona.

5. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v roce 1990, končí funkční období za 2 roky ode dne účinnosti tohoto zákona.

6. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v letech 1991 až 1994, končí funkční období za 3 roky ode dne účinnosti tohoto zákona.

7. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v letech 1995 až 1998, končí funkční období za 4 roky ode dne účinnosti tohoto zákona.

8. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v letech 1999 a 2000, končí funkční období za 5 let ode dne účinnosti tohoto zákona.

9. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v letech 2001 a 2002, končí funkční období za 6 let ode dne účinnosti tohoto zákona.

10. Předsedům a místopředsedům vrchních, krajských a okresních soudů, kteří byli jmenováni do své funkce v letech 2003 až 2007 a v roce 2008 přede dnem účinnosti tohoto zákona, končí funkční období za 7 let ode dne účinnosti tohoto zákona.

11. Předsedovi a místopředsedovi Nejvyššího soudu končí funkční období za 5 let ode dne účinnosti tohoto zákona.“

32. Neústavnost stanovení přechodných ustanovení k zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů vrchních, krajských a okresních soudů spatřuje navrhovatel v tom, že se zde stanovuje konec funkčního období jednotlivých aktuálně působících soudních funkcionářů, a to na dobu kratší, než je nově zákonem stanovené celé funkční období příslušného funkcionáře. Takováto úprava je zásahem do nezávislosti soudní moci a současně jasným případem nepravé retroaktivity, jež je nežádoucí, protože pošlapává legitimní očekávání příslušných funkcionářů. Pro případ, že by Ústavní soud nevyhověl návrhu na zrušení funkčního období, navrhovatel uvedl, že by snad ústavněkonformní možností bylo vyčerpání celého funkčního období stanoveného zákonem, a to počítáno od účinnosti zákona, bez možnosti arbitrárně toto funkční

období zkrátit v přechodných ustanoveních zákona. To zdůraznil na příkladu předsedkyně Nejvyššího soudu, jejíž funkce má zaniknout za pět let, zatímco předsedovi Nejvyššího správního soudu, jmenovanému o necelý rok později, za deset let. To považuje za ukázkou legislativní zvláště v podobě porušení zásady formální spravedlnosti (právní rovnosti), rozhodování zákonodárce v individuálních věcech, porušení práva na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

II.g

Neústavnost přechodných ustanovení k zavedení funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu

33. Z obdobných důvodů jako u II.d a II.e se navrhovatel domáhá zrušení novelizovaných ustanovení § 13 odst. 3 a § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. (tam čl. III bod 2 a 3), kterými se zavádí rovněž funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu a možnost jejich opakovaného jmenování. V tomto případě již není napadeno přechodné ustanovení čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., které stanoví, že předsedovi a místopředsedovi Nejvyššího správního soudu končí funkční období za 10 let ode dne účinnosti tohoto zákona. Napadená ustanovení znějí:

§ 13 odst. 3

„(3) Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu je 10 let.“

„§ 13a

Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu může být do své funkce jmenován opakovaně, jestliže

a) po dobu výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu nebyl shledán odpovědným za kárné provinění, kterého se dopustil během výkonu této funkce, nebo

b) po dobu výkonu funkce nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin.“

III.

Vyjádření účastníků řízení

34. K návrhu se k výzvě Ústavního soudu vyjádřili oba účastníci řízení. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky se vyjádřil dne 12. července 2007 její předseda Ing. Miloslav Vlček, který bez ohledu na to, že navrhovatel napadá jeden ze základních procedurálních postupů v rámci zákonodárského procesu, stanovisko fakticky k návrhu nezaujal. Pouze uvedl, že návrh byl schválen ústavně předepsaným způsobem na schůzi dne 23. června 2008, v hlasování č. 242; z přítomných 155 poslanců bylo pro návrh 109, proti 8. Po schválení Senátem byl návrh podepsán prezidentem republiky a řádně vyhlášen.

35. Za Senát se obsáhle vyjádřil jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka, který především zrekapituloval obsah návrhu. Uvedl bližší okolnosti projednávání návrhu v Senátu, kde se ministr spravedlnosti J. Pospíšil přihlásil jak k původnímu vládnímu návrhu, tak i k textu, který v pozměněné podobě vyšel z Poslanecké sněmovny. Zpravodajská zpráva senátorky J. Rippelové obsahovala zásadní výhradu ke způsobu projednávání předlohy v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu. O předloze proběhla živá diskuse v ústavněprávním výboru Senátu za hojně účasti hostů (např. JUDr. Josef Baxa, předseda Nejvyššího správního soudu, JUDr. Iva Brožová, předsedkyně Nejvyššího soudu, zástupci Soudcovské unie České republiky a další). Návrhem se rovněž zabývala Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury se závěry, ze kterých podle předsedy Senátu navrhovatel částečně vychází. Dne 16. července 2008 projednal návrh zákona Senát. Z přítomných 54 senátorů se pro návrh vyjádřilo 35 senátorů, 12 bylo proti. Dále předseda Senátu informoval blíže o obsahu projednávání návrhu zákona a poukázal na problém složitě koncipovaného návrhu na jeho zrušení, kde dochází ke směšování hledisek procedurální a materiální protiústavnosti (viz sub II.a a sub II.b). Upozornil též na to, že procedurální pojetí protiústavnosti, transformované v prostřední variantě (zde označena jako II.b) petitu do „hmotněprávního výrazu“, by v případě derogace vedlo k nežádoucím, potažmo smysl nedávajícím mezerám v zákonném textu, stejně jako na pomnutí čl. IV zákona č. 314/2008 Sb. v poslední variantě návrhu. Vlastní rozhodnutí předseda Senátu ponechal na Ústavním soudu.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu a ústavnost legislativní procedury

36. Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh byl podán podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu skupinou 21 senátorů a po formální stránce je v souladu s požadavky zákona o Ústavním soudu. V řízení o zrušení právního předpisu je povinností Ústavního soudu nejprve zkoumat, zda právní předpis, kterého se návrh týká, byl schválen v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

37. Nejdříve bylo třeba posoudit podmínky řízení ve smyslu § 66 a 67 zákona o Ústavním soudu. Zákon o soudech a soudcích byl mezitím změněn zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zákonem č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, tyto zákony se však nedotkly ustanovení, jejichž ústavnost je předmětem tohoto řízení. Rovněž tak se návrhu nedotýkají novely zákona o soudech a soudcích provedené zákony č. 217/2009 Sb. (dotčen § 42) a č. 227/2009 Sb. (§ 175a). Totéž platí pro novelizace soudního řádu správního zákonem č. 7/2009 Sb. (§ 41, 45, 49 a 55) a č. 320/2009 Sb. (§ 89 odst. 5) a ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. (zrušen).

38. Základní otázkou, z hlediska splnění požadavků legislativní procedury, byla samotná varianta petitu návrhu uvedená výše sub II.a. V případě, že by Ústavní soud dospěl ke shodnému závěru jako navrhovatel, nebylo by již třeba dále v řízení pokračovat a návrh by byl vyřízen již na tomto místě zrušením zákona č. 314/2008 Sb. Totéž by platilo pro druhou variantu petitu (též sub II.a) v případě, že by takový způsob změny byl posuzován nikoli jako porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí, nýbrž

jako obsahový rozpor s ústavním pořádkem. K výše popsané argumentaci navrhovatele Ústavní soud konstatuje, že v této části jsou oba návrhy v podobě první a druhé varianty petitu nedůvodné.

39. K obsáhlým argumentům, předestřeným navrhovatelem sub II.a (body 4 až 14), Ústavní soud uvádí, že již několikrát projednával návrh na zrušení zákona, jehož základem byl komplexní pozměňovací či pozměňovací návrh [zejména nález č. 88/2008 Sb. (viz výše), dále např. nález č. 257/2008 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873), č. 163/2009 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 21. 4. 2009 a nejnověji č. 9/2010 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009]. Nikdy nedospěl k závěru, že by tato praxe byla v rozporu s ústavními pravidly parlamentního práva [výslovně např. v nálezu č. 160/2008 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791) konstatoval, že k přijetí a vydání napadeného zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, došlo předepsaným způsobem (obdobně nález č. 163/2009)]. Naopak v nálezu III. ÚS 455/08 ze dne 10. března 2009 vzal Ústavní soud za směrodatnou při výkladu právního předpisu právě tu část, která do něj byla vložena teprve v rámci tzv. komplexního pozměňovacího návrhu. Stejně tak v případě nálezu č. 37/2007 Sb. (viz výše) v této souvislosti Ústavní soud pouze s odkazem na názor vyjádřený v odborné literatuře (Kysela, J.: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, Právní zpravodaj č. 7/2006) připomněl, že by vláda měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu. V daném případě je však evidentní, že tento návrh byl iniciován právě vládou, která svým zastupováním při projednávání návrhu novely zákona o soudech a soudcích pověřila ministra spravedlnosti. Není úkolem a kompetencí Ústavního soudu, aby zkoumal všechny detaily a postupy při přijímání zákonů, pokud to neodporuje ústavním pravidlům zákonodárného procesu (viz nález č. 331/2005 Sb. – viz výše). Neshledal to ani v případě komplexního pozměňovacího návrhu, který při svém jednání použil Senát [nález č. 207/2003 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 14/02 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263 Sb.)]. Námitka použití komplexního pozměňovacího návrhu v nálezu č. 88/2008 Sb. (viz výše) byla uplatněna jen jako odlišné stanovisko. Stejně tak skutečnost, že návrh v této části postrádá odůvodnění naplňující požadavky § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, sama o sobě nevede k neústavnosti takto projednaného a schváleného zákona. Navrhovatel sice v této části upozorňuje na aktuální problémy praxe zákonodárného procesu, ty však nedosahují úrovně neústavnosti.

40. Tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. Na jejich základě jsou schvalovány i zákony ústavní. Ústavní soud přitom dosud neměl důvod zpochybnit tuto proceduru ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny při projednávání vládních návrhů zákonů (obvyklý případ), ani v případě, že by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů [viz nález č. 257/2008 Sb. (viz výše) v souvislosti s novelou obchodního zákoníku provedenou zákonem č. 216/2005 Sb. a Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky. 2. vyd. Praha 2008, s. 237]. Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy (zde tisk č. 425/0),

avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh (zde tisk č. 425/1) příslušného sněmovního výboru (zde to byl ústavněprávní výbor). To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být „pánem návrhu“, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (buť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení.

41. Komplexní pozměňovací návrh v podobě tisku č. 425/1 byl proto stále jen pozměňovacím návrhem ve smyslu § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Vláda jako navrhovatel proto měla rovněž možnost postupovat podle § 63 odst. 2 jednacího řádu a navrhnout přerušení projednávání věci, v případě nevyhovění jej vzít zpět podle § 64 jednacího řádu. V daném případě tak vláda nepostupovala, naopak její zástupce návrh podpořil při jednání v Poslanecké sněmovně a obhajoval v Senátu. To, že vládu zastupující ministr při druhém čtení návrhu 18. června 2008 v Poslanecké sněmovně prohlásil, že může „konstatovat za Ministerstvo spravedlnosti, že s těmito doplňky souhlasíme“, nic nemění na tom, že se jednalo o návrh vládní a stanovisko zástupce vlády. Proto Ústavní soud nepovažuje tento postup nejen za narušující obecně pravidla ústavně předepsaného postupu schvalování zákonů, ale ani za obsahově rozporný s ústavním pořádkem v konkrétním případě schvalování tisku č. 425/0 v Poslanecké sněmovně. Jiný postup by konečně znamenal, že Ústavní soud, stejně jako v případě tzv. přílepků (nález č. 37/2007 Sb. – viz výše), založí *pro futuro* povinnost *ex officio* přezkoumávat každý návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rovněž z hlediska toho, zda přezkoumávaný zákon nebyl přijat na základě komplexního pozměňovacího návrhu (první varianta petitu – sub 4) a zda v tomto případě byla šetřena reglementová práva iniciátora návrhu, případně *ad hoc* (druhá varianta petitu – sub 5), zda obsahuje dostatečně dlouhé odůvodnění. Takovýto neústavní zásah tato procedura nepředstavuje. Zde Ústavní soud připomíná, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny dvě klíčové součásti ústavního pořádku – v roce 1991 Listina a v roce 1992 Ústava .

42. Proto byl v těchto částech návrh zamítnut jako nedůvodný. Kromě toho musí pro úplnost Ústavní soud uvést, že v případě námítky neústavního postupu při schvalování zákonů platí navrhovatelem zmíněný princip minimalizace zásahu tak, že v takovém případě se již o obsahu zákona nerozhoduje [srov. nálezy č. 30/1998 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399), č. 476/2002 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25) a č. 283/2005 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593) a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)]. Vůbec tak již není možná kombinace petitů uvedených sub II.a v té podobě, že by návrh částečně ústavní byl nebo částečně ústavní nebyl. Ústavní soud si proto nemůže v takovém případě vybírat to, co přezkoumávat bude a co nikoli, neboť to je věcí rozhodování uvnitř komor Parlamentu. Ústavní soud (viz nález č. 331/2005 Sb. – viz výše) se zde musí omezit na dodržení ústavních pravidel zákonodárného procesu a na hodnocení výsledku rozhodnutí Parlamentu při jejich dodržení. Zachová-li jednací řád komory postavení navrhovatele zákona jako pána návrhu, není zde obecně prostor pro zásah Ústavního soudu. Úkolem Ústavního soudu proto nemůže být, aby podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu obligatorně podrobil každý návrh výše uvedenému přezkumu, který by vyšel za hranice procedury a

znamenal hodnocení obsahové. I zde platí, že vláda při provádění své politiky musí dbát na svá práva. Není proto ani korektní, aby např. v dalším volebním období byl takový postup předchozí vlády dodatečně zpochybňován.

43. Návrh byl proto v této části z hlediska obou argumentačních rovin, jak byly navrhovatelem předestřeny (sub II.a), tj. procesní i hmotněprávní, zamítnut jako nedůvodný.

V.

Posouzení ústavnosti návrhem dotčených jednotlivých ustanovení

44. Na tomto základě Ústavní soud posoudil zbývající část návrhu v bodech označených jako II.b až II.g, a to jak z hlediska samotného napadeného ustanovení, tak z hlediska argumentace s tím spojené. Za základ vzal proto třetí petit návrhu s tím, že není v tomto případě podstatné, že navrhovatel v komplikovaných variantách nenavrhl zrušení i přechodného ustanovení čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., neboť v případě vyhovění tomuto návrhu (zavedení funkčního období předsedy Nejvyššího správního soudu) by jednak ztratilo samo o sobě smysl, jednak netrpí vadami vytýkanými ostatním napadeným ustanovením, když problém čl. IV zákona č. 314/2008 Sb. spočíval jen v proceduře jeho přijetí (komplexní pozměňovací návrh).

45. Obecně Ústavní soud předesílá, že v rámci svého postavení se mohl zabývat pouze napadenými ustanoveními zákona o soudech a soudcích a zákona č. 314/2008 Sb., nikoli množinou všech právních řešení postavení soudců a soudních funkcionářů na jedné straně a orgánů moci zákonodárné či zejména výkonné (prezident republiky, vláda, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí) na straně druhé. Role Ústavního soudu spočívá v posouzení napadených ustanovení, nikoli v rozvíjení úvah *de lege ferenda* a hledání vhodných legislativních řešení tam, kde k tomu zákonodárci dává ústavní pořádek prostor. Jsou-li proto možná jiná řešení na bázi soudcovské samosprávy, avšak Ústava taková řešení nepožaduje, není možné z tohoto pohledu hodnotit napadenou zákonnou úpravu ani ji proto napadat. Stejně tak nebylo možné vracet se k historickým souvislostem soudní správy ve vazbě na federativní uspořádání (neexistence federálního ministerstva spravedlnosti v československé federaci na rozdíl od většiny federací, a tím i jiná pozice Nejvyššího soudu mimo dosah republikových ministerstev spravedlnosti). Konečně je třeba zdůraznit, že navrhovatel svou argumentaci opírá o působení „negativního kumulativního efektu“ (sub 29) jednotlivých ustanovení novely zákona o soudech a soudcích. Zásah do nezávislosti soudů spatřuje v provázanosti působení jednotlivých novelizovaných řešení. Ústavní soud musí v této souvislosti připomenout, že tato jeho doktrína [zejména nálezy č. 64/2001 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113), č. 349/2002 Sb. (viz výše) a č. 318/2009 Sb. – nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009] může vést k posílení argumentační pozice navrhovatele tam, kde současně platí všechny jím namítané ústavní vady právní úpravy. V případě, že je váha jednotlivých namítaných vad u části napadených ustanovení zpochybněna, klesá tím i jejich dopad na jiná ustanovení, která pak mohou v testu ústavnosti obstát. Konečně musí Ústavní soud zdůraznit, že se musel omezit pouze na výtky směřované proti konkrétním ustanovením zákona o soudech a soudcích, aniž mohl své závěry vztáhnout na jiná řešení vnesená do tohoto zákona po vynesení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.) – viz výše.

V.a

Ústavnost přidělení soudce k Ministerstvu spravedlnosti podle § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) zákona o soudech a soudcích

46. Jako dvě první otázky Ústavní soud posoudil důvodnost návrhu na zrušení slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 a v § 68 odst. 2 písm. b) zákona o soudech a soudcích a dále § 100a zákona o soudech a soudcích (sub II.b). Tato ustanovení jsou součástí zákona č. 314/2008 Sb. (viz jeho body 4, 5 a 28), avšak byla již obsažena v původním textu vládního návrhu, nikoli v komplexním pozměňovacím návrhu, takže nejsou předmětem výtek uvedených ve variantách petitu návrhu sub II.a. V tomto bodě dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh je důvodný jen zčásti. Byl přitom veden následujícími úvahami.

47. Návrh označený jako II.b představuje dvě samostatné části. V první části se navrhuje zrušení možnosti přidělit soudce v zájmu využití jeho zkušeností k Ministerstvu spravedlnosti, přičemž o jeho přidělení rozhoduje ministr spravedlnosti se souhlasem soudce a po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce přidělen podle § 67 nebo přeložen podle § 71 a 72 zákona o soudech a soudcích k výkonu funkce. Pro posouzení ústavní stránky věci zde má zásadní význam skutečnost, že nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.) bylo ustanovení § 68 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, v tehdy platném znění, ve slovech „ministerstvu nebo“ jako neústavní zrušeno pro rozpor s čl. 82 odst. 3 Ústavy. Zákon č. 192/2003 Sb. v bodě 11 do § 68 odst. 1 zrušené ustanovení ve slovech „ministerstvu nebo“ opět vrátil, stejně jako (bodem 20) v § 99 odst. 1 písm. c), kde bylo toto ustanovení citovaným nálezem rovněž zrušeno. Ústavní soud poznamenává, že stejně tak s přidělením soudců k Ministerstvu spravedlnosti počítá § 68 odst. 4 zákona o soudech a soudcích. Toto ustanovení však nebylo napadeno ani v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/02, ani v projednávané věci. V citovaném nálezu (č. 349/2002 Sb.) Ústavní soud dospěl k závěru, že imanentním rysem soudcovské funkce je kontinuálnost jejího výkonu. Proto členství v poradních orgánech ministerstva, vlády i obou komor Parlamentu, stejně jako plnění úkolů těchto odlišných složek státní moci, je v rozporu s principem dělby moci, nehledě k tomu, že osobní a mimosoudní vazby, k nimž při takové činnosti dochází, nevyhnutelně zvyšují pravděpodobnost možného střetu zájmů a činí tak nestrannost v podobě nepodjatosti soudců zpochybnitelnou. V platném znění zákona o soudech a soudcích byl tento neústavní stav ještě dále podtržen tím, že doba přidělení se nyní prodloužila až na tři roky oproti možnosti přidělení na dobu jednoho roku ve zrušeném § 68 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, ve znění platném do 1. července 2003, kdy bylo toto ustanovení zrušeno nálezem č. 349/2002 Sb. Tím je požadavek kontinuálního výkonu soudcovské funkce ještě více zpochybněn a naopak námitka sepětí s výkonnou mocí stává se ještě závažnější. To je navíc třeba vidět v souvislosti s tím, že proces přípravy, výběru a přidělování soudců je v České republice, ve srovnání se státy s rozvinutou soudcovskou samosprávou, v rukou výkonné moci, zejména pak Ministerstva spravedlnosti. Ústavnímu soudu je známo, že tato praxe je možná i v jiných státech (Francie, Švédsko, SRN, Itálie, Polsko, Slovensko, Rakousko), avšak pro posouzení této otázky je nutné přihlížet ke specifickým poměrům v České republice a k roli Ministerstva spravedlnosti při přípravě na soudcovskou funkci a při kariéřním postupu soudců, stejně jako k délce přeložení a náplni činnosti přeložených soudců u jiných státních orgánů v jiných státech. Proto Ústavní soud setrval na svém právním názoru v nálezem Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.) a nadále považuje přidělování soudců k plnění úkolů v rámci jiné větve státní moci za

činnost odporující čl. 82 odst. 3 Ústavy, a vzhledem k tomu, že tento právní názor Ústavní soud již jednou vyslovil (nález Pl. ÚS 7/02), tak i čl. 89 odst. 2 Ústavy; v tomto ohledu se rovněž ztotožňuje s připomenutím navrhovatele ohledně požadavku zachování tzv. vnější či objektivní nezávislosti soudce, který by se takovým způsobem měl účastníkům řízení, ale i veřejnosti jevit.

48. Nelze též nevidět, že v této souvislosti § 99 odst. 3 zákona o soudech a soudcích stanoví, že po dobu dočasného zproštění výkonu funkce za účelem přidělení k Ministerstvu spravedlnosti náleží soudci plat a další náležitosti spojené s výkonem funkce soudce podle zvláštního právního předpisu, kterým však je zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, nikoli podle zákoníku práce. Ve své judikatuře již Ústavní soud vícekrát zdůraznil důvody, pro které je třeba soudcům poskytnout ochranu před odnímáním platů či dalších náležitostí spojených s výkonem soudcovské funkce [nejnověji v řízeních vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 24/07 – nález ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 1/08 – nález ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/08 – nález ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 13/08 – nález ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.)]. V tomto případě však tyto důvody nemohou platit, neboť v ústředním orgánu státní správy k výkonu soudní moci docházet nemůže, takže nutně vzniká nerovnost v platovém ohodnocení zaměstnanců takového orgánu na základě § 110 zákoníku práce a přidělených soudců na základě zákona č. 236/1995 Sb., ačkoli v tomto případě soudnictví nevykonávají a jsou navíc dočasně podle § 99 odst. 1 písm. c) zákona o soudech a soudcích výkonu soudcovské funkce zproštěni.

49. Zrušení slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 2 písm. b) zákona o soudech a soudcích je již jen důsledkem jejich zrušení v ustanovení v § 68 odst. 1. Jak již bylo uvedeno, přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti je upraveno rovněž v § 68 odst. 4 a v § 99 odst. 1 písm. c) zákona o soudech a soudcích. Tato ustanovení sice nebyla navrhovatelem napadena, po zrušení výše uvedených ustanovení se však stávají bezpředmětnými, neboť v nich uvedená hypotéza „byl-li dočasně přidělen k ministerstvu“, se již nemůže naplnit v důsledku zrušení slov „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

V.b

Ústavnost možnosti dočasného zproštění výkonu funkce (§ 100a zákona o soudech a soudcích)

50. Druhou částí návrhu II.b je napadení oprávnění ministra spravedlnosti dočasně zprostit soudce výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu z důvodu zahájení kárného řízení proti němu podle § 100a zákona o soudech a soudcích (viz argumentaci navrhovatele sub 18 a 19). K tomu Ústavní soud uvádí, že podle § 8 odst. 3 písm. b) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, je návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu oprávněn podat ministr spravedlnosti proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu. Ve spojení s tímto ustanovením vložil zákon č. 314/2008 Sb. do zákona o soudech a soudcích ustanovení § 100a, které rozšiřuje možnost uvážení ministra spravedlnosti při rozhodování

o dočasném zproštění výkonu funkce soudce rovněž o možnost dočasného zproštění výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu. Navrhovatel požaduje, aby toto ustanovení bylo zrušeno jako celek, ačkoli jeho argumentace směřuje podle svého obsahu pouze k důvodu možného (nikoli obligatorního) zproštění funkce předsedy nebo místopředsedy soudu podle § 100a odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích.

51. Podle tohoto ustanovení ministr spravedlnosti může dočasně zprostit výkonu funkce předsedu nebo místopředsedu soudu, je-li kárně stíhán pro takové kárné provinění, pro které je v kárné žalobě navrženo uložení kárného opatření odvolání z funkce soudce nebo odvolání z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, a to na dobu do pravomocného skončení kárného řízení. Právě tento důvod navrhovatel výslovně napadá a zaměřuje na něj výlučně svou argumentaci, aniž v návrhu zmiňuje další možný důvod podle § 100a odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích. V případě tohoto dalšího možného důvodu se jedná o situace, se kterými rovněž počítá citovaný zákon, tj. stav podle § 100 odst. 1 písm. a), kdy je předseda nebo místopředseda soudu trestně stíhán nebo stav podle § 100 odst. 1 písm. c), tedy bylo-li z důvodu uvedeného v § 91 zákona o soudech a soudcích proti němu zahájeno řízení o jeho nezpůsobilosti vykonávat soudcovskou funkci, a to na dobu do pravomocného skončení tohoto řízení. Důvody, pro které by měla být zrušena i tato část napadeného ustanovení § 100a zákona o soudech a soudcích, však navrhovatel nikde neuvádí.

52. Protože je navrženo zrušení § 100a zákona o soudech a soudcích jako celku, považuje nicméně k této části napadeného ustanovení Ústavní soud za potřebné uvést, že v těchto případech se jedná o stavy, které svým postupem nemůže přivodit či navodit sám ministr spravedlnosti. V případě trestního stíhání jde o rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení spolu s předběžným souhlasem prezidenta republiky (§ 76 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). V případě § 91 zákona o soudech a soudcích se pak jedná o situace, které jsou dány rovněž jinými důvody než případně myslitelným arbitrárním postupem ministra spravedlnosti, a jejich použití je spojeno s možností ochrany ze strany dotčeného soudce. Podle § 91 zákona o soudech a soudcích se jedná především o případ, kdy je soudce nezpůsobilý vykonávat soudcovskou funkci, jestliže mu to nedovoluje dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Dále to jsou situace, kdy byl soudce pravomocně odsouzen za trestný čin a takové odsouzení nebylo důvodem k zániku funkce soudce podle § 94 písm. c), jestliže čin, za který byl soudce odsouzen, svou povahou zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v soudcovské funkci, nebo byl v posledních 5 letech před podáním návrhu na zahájení řízení o způsobilosti soudce vykonávat svou funkci nejméně třikrát pravomocně uznán vinným kárným proviněním, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v soudcovské funkci (tzv. zásada třikrát a dost). Proto Ústavní soud v této části návrh jako nedůvodný zamítl, když v samotné právní úpravě porušení ústavního pořádku neshledal, což však nevylučuje, že k němu může dojít její svévolnou aplikací nebo jejím zneužitím v konkrétním řízení.

53. Svůj návrh v této části tak směřuje navrhovatel ve skutečnosti jen proti § 100a odst. 1 písm. b) novelizovaného zákona o soudech a soudcích. S ohledem na to se Ústavní soud zaměřil na posouzení, zda výše uvedené oprávnění ministra spravedlnosti lze považovat za zneužitelný instrument proti nezávislosti výkonu soudní moci zejména tehdy, působí-li ministr jako kárný žalobce, který sám příslušnou sankci navrhl podle § 8 odst. 3 písm. b) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Bylo proto třeba posoudit, zda

samotná úprava je neústavní nebo zda není ještě neústavní, avšak může v konkrétním případě vést k neústavnímu zásahu do nezávislosti soudů, anebo zda již v abstraktní rovině nedává možnost ústavně konformního výkladu.

54. Navrhovatel zde na prvním místě namítá dosti vágní formulaci skutkové podstaty kárného provinění. Nutno však v této souvislosti zdůraznit, že ovšem nenavrhl zrušení příslušných ustanovení § 87 odst. 2 a § 88 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, aniž alespoň tato ustanovení zmínil. Tudíž sám své námitky též blíže nekonkretizoval. Proto Ústavní soud považuje za potřebné uvést, že skutkovou podstatu funkcionářského kárného provinění podle § 87 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, tj. „zaviněné porušení povinností spojených s funkcí“, je třeba vykládat v souvislosti s vymezením povinností soudních funkcionářů, jak to vyžaduje čl. 91 odst. 2 Ústavy, a je možné ji hodnotit především v souvislosti s konkrétním případem.

55. Dále na podporu svého tvrzení navrhovatel uvedl, že ministr jako kárný žalobce vytváří podmínky pro to, aby jako představitel ústředního orgánu státní správy soudů dočasně zprostil soudního funkcionáře jeho funkce. Týž ministr bude současně muset zajistit provizorní řízení soudu, který se tak do doby případného zprošťujícího verdiktu kárného soudu může výrazně proměnit. Tím se zasahuje do nezávislosti soudců a soudů, dělby moci a otevírá se možnost svévole a nahodilosti při výkonu státní správy soudnictví. Základní ústavní vadu napadeného § 100a zákona o soudech a soudcích navrhovatel spatřuje nikoli v jednotlivých důvodech pro dočasné zproštění (k tomu sub 56), ale v nedostatečnosti právní ochrany ve srovnání s dočasným zproštěním funkce soudce, kdy je možné podat ke kárnému soudu námitky (srov. § 100 odst. 4 téhož zákona). Ve všech případech upravených v § 100a tak během dočasného zproštění funkce mohou nastat nevratné skutečnosti, a to zásahem orgánu výkonné moci. Přitom omezení dočasného zproštění pouze na funkci soudního funkcionáře naznačuje, že nemá jít o delikty fatální důležitosti, takže riziko výkonu funkce nevhodnou osobou se stává ve srovnání s ohrožením nezávislosti méně zřetelným. Navrhovatel proto shledává dostatečnou možnost dočasného zproštění funkce předsedy a místopředsedy soudu v důsledku sistace funkce soudce, a tím i soudního funkcionáře (akcesorium soudcovské funkce), a proto navrhuje zrušení celého § 100a zákona o soudech a soudcích. Pokud by zákonodárce nebyl téhož názoru, měl by upravit dočasné zproštění výlučně funkce předsedy či místopředsedy soudu způsobem co do právní ochrany srovnatelným s ochranou soudce před dočasným zproštěním výkonu funkce.

56. V tomto směru se Ústavní soud s námitkami navrhovatele ztotožnil v té části, která směřuje proti chybějícímu oprávněnému prostředku proti dočasnému zproštění z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu. Ústavní soud zde zastává názor, který byl podrobně zdůvodněn v nálezu sp. zn. Pl. 18/06 (č. 397/2006 Sb. – viz výše) a podle kterého není možné konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Stále se jedná o tutéž osobu a osobnost, která v sobě spojuje dění v obou funkcích. To se musí týkat nejen způsobu odvolávání funkcionářů soudů, nýbrž i jejich dočasného zproštění funkce. I taková úprava musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci, tzn. že v daném případě musí mít předseda nebo místopředseda soudu možnost dovolat se ochrany před zásahem do svého veřejného ústavně zaručeného subjektivního práva, ale i právě ochrany před zásahem moci výkonné do moci soudní způsobem, který umožňuje § 100a odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích, a to tím spíše, že uplatnění takového zásahu je v dispozici ministra spravedlnosti jak z hlediska podání

návrhu na kárné řízení před Nejvyšším správním soudem, tak z hlediska dočasného zproštění výkonu funkce. Prostředky ochrany soudních funkcionářů proto musí být srovnatelné s prostředky ochrany soudce. Do doby, než se tak stane, je § 100a odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích, viděno v kontextu ostatních ustanovení, v rozporu s ústavním principem dělby moci a nezávislosti soudní moci před zásahy moci výkonné.

V.c

Ústavnost neurčitého počtu místopředsedů Nejvyššího soudu

57. Navrhovatel dále napadá (sub II.c) neurčitý počet místopředsedů Nejvyššího soudu vyjádřený ve slovech „místopředsedů“ v § 15 odst. 1, § 23 odst. 1 a v § 102 odst. 2, slovo „místopředsedové“ v § 15 odst. 2 a v § 121 odst. 2, slovo „místopředsedy“ v § 102 odst. 1 a v § 168 a slova „místopředsedové Nejvyššího soudu“ v § 119 odst. 2 v zákoně o soudech a soudcích. V novelizovaném znění zákona o soudech a soudcích se tak v podstatě jedná o záměnu jednotného čísla slova „místopředseda“ slovem „místopředsedové“ v různých pádech. Navrhovatel poukazuje na to (podrobně sub 22n.), že tato změna není zdůvodněna s výjimkou tvrzeného rozporu mezi čl. 62 písm. f) Ústavy, kde je použit plurál, zatímco v zákoně o soudech a soudcích je používán singulár. Podle navrhovatele zde vzniká neústavní stav z toho důvodu, že u ostatních obecných soudů limituje svým návrhem počet místopředsedů předseda soudu, u Nejvyššího soudu je to však ponecháno úvaze jmenujícího orgánu, tedy prezidenta republiky. Tím se otevřel prostor moci výkonné pro zcela neadekvátní a arbitrární zasahování do poměrů na Nejvyšším soudě. To je podtrženo tím, že prezident republiky nenese za činnost Nejvyššího soudu odpovědnost, přitom se mu nyní přiznává oprávnění jmenovat neurčitý počet místopředsedů, čímž může změnit postavení předsedkyně Nejvyššího soudu, model řízení soudu, zatížit rozpočet soudu finančními a jinými materiálními nároky nových místopředsedů, navíc u řadových soudců Nejvyššího soudu může taková situace vzbuzovat kariérní očekávání, což nemusí být bez dopadu na jejich rozhodování.

58. Podle názoru Ústavního soudu samotné použití jednotného nebo množného čísla v právním předpisu ještě definitivně neurčuje, kolika osob se může dotýkat, neplyne-li to z povahy věci samé (srov. k tomu i čl. 40 odst. 4 Legislativních pravidel vlády). Proto ani výslovné použití množného čísla v Ústavě by bez dalšího nevyklučovalo i existenci pouze jednoho místopředsedy, popř. ukládalo jmenování většího počtu místopředsedů. Totéž platí i pro použití množného čísla v obyčejném zákoně. V daném případě je však třeba spatřovat ve vložení množného čísla do uvedených ustanovení zákona o soudech a soudcích záměr zákonodárce, kterým se má umožnit prezidentu republiky jmenování většího počtu místopředsedů Nejvyššího soudu. Tím zákonodárce využil zmocnění, které mu dává čl. 91 odst. 2 Ústavy, podle kterého je v působnosti obyčejného zákonodárce stanovit organizaci soudů, a současně tím odstranil vnější odlišnosti v textu čl. 62 písm. f) Ústavy a v textu zákona o soudech a soudcích do přijetí zákona č. 314/2008 Sb. V tomto ohledu se proto s námitkami navrhovatele o rozporu zákona o soudech a soudcích a Ústavy nemohl Ústavní soud ztotožnit. Platí ovšem, že stejně jako dosud jmenování pouze jednoho místopředsedy nebylo v rozporu s Ústavou, tak jím nebude takový stav ani po novelizaci zákona o soudech a soudcích.

59. Výše uvedené však neznamená, že má zákonodárce, stejně jako jmenující orgán, tj. prezident republiky, možnost volné úvahy. Ústavní soud v rámci rozhodování o postavení a roli soudní moci již vícekrát zdůraznil, že není možné klást důraz pouze na jazykový výklad. Postavení prezidenta republiky ve vztahu k soudní moci (včetně jmenovacích kompetencí) je třeba vykládat z hlediska pravidel dělby moci a potřeby zajistit nezávislost výkonu soudnictví. Prezident republiky proto musí respektovat základní ústavní východiska úpravy postavení, organizace a fungování soudní soustavy jako celku, nikoli jen z pohledu čl. 62 písm. f) a čl. 91 odst. 2 Ústavy. Proto v této souvislosti je otázkou, zda nebylo ústavní povinností zákonodárce současně stanovit určitý počet místopředsedů (jako např. v § 1 zákona o Ústavním soudu). To by ovšem znamenalo, že prezident republiky již nemůže zůstat u jmenování pouze jednoho místopředsedy, i když zákon umožňuje jmenování většího počtu. Samotný faktický počet místopředsedů Nejvyššího soudu o nezávislosti výkonu soudní moci nemůže rozhodovat. Může však na něj mít dopad s ohledem na faktické okolnosti, za kterých ke jmenování dochází. Zejména však jde o to, zda jako v případě oprávnění předsedů ostatních soudů nebylo třeba vázat jmenování místopředsedů na návrh předsedy Nejvyššího soudu. Ohrožení principu nezávislosti soudní moci by bylo sníženo v situaci, kdy by bylo možné chápat § 70 zákona o soudech a soudcích jako souhlas nejen s přidělením k výkonu funkce soudce, ale i s jmenováním do funkce (zde místopředsedy) u Nejvyššího soudu. Tak tomu ale není, takže v tomto směru se dostává předseda Nejvyššího soudu do odlišného postavení, než jaké zaujímají při řízení činnosti svých soudů předsedové vrchních, krajských a okresních soudů podle § 103 až 105 zákona o soudech a soudcích.

60. Napadené ustanovení tak není v rozporu s ústavním pořádkem proto, že by nemohl být z pohledu Ústavy u Nejvyššího soudu větší počet místopředsedů než jeden, nýbrž proto, že tímto způsobem se vytváří prostor pro zásah do fungování tohoto soudu jako nejvyšší soudní instance ze strany výkonné moci, aniž by zde bylo nějaké vyvážení jako v případě § 70 zákona o soudech a soudcích. V tomto případě je úkolem Ústavního soudu předem samotnou možností vzniku takových problémů odstranit, i když je možné, že v praxi již na základě dosavadní judikatury Ústavního soudu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/06 ze dne 12. 12. 2006 (N 222/43 SbNU 457), sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (viz výše) a zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. 9. 2007 (N 139/46 SbNU 313)] v tomto směru problém nevznikne. To platí tím více, že ve srovnání s předsedy ostatních soudů je postavení předsedy Nejvyššího soudu zvláštní v tom směru, že Ministerstvo spravedlnosti správu Nejvyššího soudu vykonává jeho prostřednictvím (§ 120 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), nikoli přímo, a že místopředsedové Nejvyššího soudu vykonávají státní správu Nejvyššího soudu v rozsahu předsedou určeném (§ 121 odst. 2 citovaného zákona). Dále je třeba, s ohledem na možný počet místopředsedů Nejvyššího soudu, zdůraznit tu skutečnost, že zde působí rovněž předsedové kolegií Nejvyššího soudu jmenování jeho předsedou (§ 18 a § 102 odst. 3 zákona o soudech a soudcích). Neurčitý počet místopředsedů proto může v budoucnu vytvořit situaci, kdy by mohlo být na základě tohoto ustanovení do výkonu soudnictví Nejvyšším soudem zasaženo. Je to o to významnější, že v České republice neexistuje orgán soudcovské samosprávy srovnatelný se zahraničními vzory, působící při rozhodování o personálních otázkách soudnictví, a že předseda Nejvyššího soudu zde není ve stejné pozici jako v případě přidělení soudce k Nejvyššímu soudu. Ústavní soud však z hlediska maximy minimalizace zásahu dospěl k závěru, že není třeba rušit všechna návrhem napadená ustanovení obsahující plurál slova „místopředseda Nejvyššího soudu“, nýbrž je možné

omezit zásah na právní východisko jmenování obsažené v § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Vedly ho k tomu tyto důvody.

61. Ústavní soud si je v této souvislosti vědom toho, že jeho dosavadní judikatura [zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. 9. 2007 (N 139/46 SbNU 313)] řeší požadavek zachování záruk nezávislosti soudnictví jen částečně, když určuje ústavní limity pro určení soudce, který může být místopředsedou jmenován. Podle Ústavního soudu z postavení místopředsedy Nejvyššího soudu, jakož i z obsahové náplně jeho funkce vyplývá, že nejdříve se musí stát soudcem tohoto soudu, aby mohl jeho státní správu vykonávat. Proto Ústavní soud vyloučil, že by pravomoc prezidenta republiky jmenovat místopředsedy Nejvyššího soudu v sobě zahrnovala, a tím v důsledku nahrazovala, kteroukoliv etapu procesu ustanovování soudce, tedy i fázi přidělení soudce k Nejvyššímu soudu ministrem spravedlnosti, po předchozím souhlasu předsedy Nejvyššího soudu, neboť se jedná o pravomoc ve vztahu k funkcionářům Nejvyššího soudu. Ústavní soud proto vyslovil právní názor, podle kterého pravomoc prezidenta republiky jmenovat místopředsedu Nejvyššího soudu nezahrnuje, a tudíž ani nenahrazuje kteroukoliv etapu procesu ustanovování soudce tohoto soudu, neboť by to mohlo vést k obcházení kompetencí jiných státních orgánů (ministra spravedlnosti, předsedy Nejvyššího soudu). Protože však na rozdíl od jmenovacího postupu v případě místopředsedů jiných soudů (§ 103 odst. 1, § 104 odst. 1, § 105 odst. 1) v případě Nejvyššího soudu ustanovení § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích neobsahuje dostatečnou záruku zachování nezávislosti soudní moci z hlediska účasti soudcovské rady Nejvyššího soudu, stejně jako především z hlediska předsedy tohoto soudu, bylo uvedené ustanovení nutno zrušit v té části, která pro takový možný zásah do nezávislosti soudní moci vytváří předpoklady. Úkolem Ústavního soudu je takovou možnost odstranit. Protože možná ohrožení spočívají nikoli v samotném počtu místopředsedů (jeho upřesnění ani Ústavnímu soudu nenáleží), nýbrž v popsání vadách postupu jmenování místopředsedů Nejvyššího soudu, jak je zakotven v § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, omezil se Ústavní soud na zrušení této části uvedeného ustanovení. Navrhovatel sice požadoval pouze zrušení slova „místopředsedy“. Protože by však tímto způsobem došlo ke vzniku zmatečné podoby § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, bylo rozhodnuto o zrušení slov „a místopředsedy“. Úkolem zákonodárce bude, aby upravil (do doby případného zřízení orgánů soudcovské samosprávy nikoli pouze poradní povahy) postup jmenování místopředsedů Nejvyššího soudu takovým způsobem, aby nemohla být nezávislost soudní moci i v této oblasti zpochybněna nebo dokonce zasažena. K tomu využil Ústavní soud možnosti odložit vykonatelnost nálezu a podle § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak učinil s odkladem přibližně jednoho roku od vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Současně je třeba respektovat nekontrasignovanou jmenovací pravomoc prezidenta republiky, což ve svém důsledku znamená, že vázat jmenování na souhlas by bylo možné jen v případě, že by ústavní předpis nějakému orgánu takovou kompetenci svěřil. Ústavní princip nezávislosti soudní moci tak neumožňuje omezit obyčejným zákonem tento ústavní prerogativ prezidenta republiky souhlasem jiného státního orgánu. Je přitom třeba zohlednit tu okolnost, že zařazení jmenovací kompetence prezidenta republiky mezi nekontrasignované není vedeno snahou ústavodárce posílit roli prezidenta, nýbrž posílit nezávislost soudnictví tím, že ze jmenovacího (a tím spíše odvolávacího) procesu – viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/06 a účast vlády na odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu) – bude vyřazen politický vliv v podobě rozhodování vlády, která za takové rozhodnutí navíc nese odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou podle čl. 63 odst. 4 a čl. 68 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že nepovažuje doslovné převzetí citace

ustanovení Ústavy v čl. 62 písm. f) – množné číslo u místopředsedů Nejvyššího soudu – do obyčejného zákona za dostatečně určité. Aniž by byla zpochybňována nekontrasignovaná jmenovací pravomoc prezidenta republiky ve vztahu k místopředsedům Nejvyššího soudu, neznamená to, že by měl prezident republiky pravomoc určovat jejich počet. Tento deficit je přitom možné odstranit např. zákonným stanovením počtu místopředsedů Nejvyššího soudu ve smyslu čl. 91 odst. 2 Ústavy nebo úpravou analogickou jmenování místopředsedů v případě soudů okresních, krajských a vrchních.

V.d

Ústavnost zavedení funkčního období předsedů a místopředsedů soudů

62. Dále navrhovatel napadl zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů okresních, krajských a vrchních soudů a Nejvyššího soudu v ustanoveních § 102 odst. 2, § 103 odst. 2, § 104 odst. 2, § 105 odst. 2, § 108 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Argumentace navrhovatele (podrobně viz sub 25 až 27) je založena na tom, že „má pocit“, že to je pokus obejít judikaturu Ústavního soudu (zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/02 a sp. zn. Pl. ÚS 18/06 – oba viz výše) a omezit princip nezávislosti soudnictví výslovně vyjádřený v čl. 81 a 82 Ústavy a čl. 36 Listiny. Navrhovatel mimo jiné uvedl, že to, co by mohlo být tolerováno u rozhodování kolegiálního orgánu s podílem soudcovské reprezentace, by nemělo být tolerováno při rozhodování politických orgánů exekutivy. Proto je třeba v zájmu soudcovské nezávislosti určité atributy nezávislosti přiznat i soudnímu funkcionáři, který má být případně zbaven funkce jen rozhodnutím nezávislého a nestranného orgánu. Zákon kárná řízení jako cestu k odvolání soudních funkcionářů akceptuje, aby ji vzápětí devalvoval stanovením dalšího důvodu, kdy k zániku funkce dochází, což lze považovat podle navrhovatele i za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. Zdůraznil, že je-li současně připuštěno opakované jmenování s téměř prázdnou množinou kritérií, vytváří se riziko ovlivňování chování soudců, kteří ve funkci chtějí pokračovat a blíží se konec jejich funkčního období.

63. Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil a návrh v této části jako nedůvodný zamítl. Argumentace navrhovatele vychází z jiné právní situace a nerozlišuje důsledně mezi odnětím funkce z důvodu kárného provinění (sankce) a zánikem funkce v důsledku uplynutí času. Na rozdíl od časově neomezeného jmenování do funkce soudce v čl. 93 odst. 1 Ústava takovouto podmínku pro výkon funkce předsedy nebo místopředsedy soudu nestanoví, s výjimkou nejvyšších soudů ani takové funkce výslovně neuvádí. Rozhodl-li se proto zákonodárce pro zavedení funkčního období, může se to stát předmětem přezkumu Ústavního soudu jen z hlediska možného zásahu do jiných ústavně zakotvených zásad organizace a činnosti soudů, neboť samotný princip časového výkonu omezení určitých funkcí není sám o sobě v rozporu s principem dělby moci (je spíše jeho konkretizací), zejména netýká-li se přímo vlastního výkonu soudnictví. Časové omezení výkonu funkce státní správy soudu (byť soudcem) proto nemusí být neústavní. Nutno však zdůraznit, že jmenování na omezenou dobu musí být (jako v jiných případech) nepřímou úměrou ztíženým nárokům na předčasné odvolání z dočasné funkce. Čím kratší je funkční období, tím větší nároky je třeba klást na možnost předčasného zbavení funkce. Tento aspekt je však v dané věci Ústavním soudem řešen v jiné souvislosti (sub 53 až 56). Přiměřenost stanovení délky funkčního období podle názoru Ústavního soudu odpovídá tomu, že do funkce jsou soudní funkcionáři jmenováni v případě předsedů a místopředsedů výkonnou mocí, nikoli

volbou soudcovskou samosprávou (v takovém případě je v zahraničí funkční období kratší).

64. Další ústavní kautelou je doba, na kterou se jmenování provádí. V tomto směru je stanovené funkční období 10 let pro předsedy a místopředsedy nejvyšších soudů a 7 let pro předsedy a místopředsedy ostatních soudů srovnatelné s postavením funkcionářů jiných orgánů nebo institucí (Bankovní rada České národní banky 6 let, prezident a viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu 9 let), kterým Ústava zaručuje nezávislost postavení. Délka funkčního období též přesahuje délku funkčního období jmenujícího orgánu, takže si tímto způsobem výkonná moc nevytváří „svou“ funkcionářskou sestavu. Argumentace navrhovatele tak směřuje k otázkám možnosti odvolání soudního funkcionáře [zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (č. 397/2006 Sb.) – viz výše], nikoli k problematice ústavnosti stanovení pevného funkčního období. Stejně tak v tomto případě, na rozdíl od přidělení soudce k Ministerstvu spravedlnosti podle § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) zákona o soudech a soudcích (sub V.a), nejde o porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť zavedení funkčního období soudních funkcionářů dosud Ústavní soud meritorně neřešil. Argumentace jinými státy, zejména z oblasti anglosaského práva, v tomto směru nemůže být relevantní již s ohledem na to, jaké jsou podmínky pro jmenování a jaký je zpravidla věk v případě jmenování soudců a soudních funkcionářů. Úkolem Ústavního soudu též není posuzování, zda je zde problém „manažerského opotřebování“ či nikoli, popř. kolik funkcionářů a jak dlouho je či není aktuálně ve své funkci.

V.e

Ústavnost možnosti opakovaného jmenování předsedů a místopředsedů soudů

65. V tomto bodě se Ústavní soud ztotožnil s návrhem sub II.e, tj. s napadením možnosti opakovaného jmenování předsedů a místopředsedů soudů v § 105a zákona o soudech a soudcích, které navrhovatel považuje za zásah do nezávislosti soudců a soudů s ohledem na formulaci kritérií opětovného jmenování (podrobně sub 29 a 30). Argumenty, které zde navrhovatel uvádí, spočívají v nedostatečnosti úpravy kritérií pro opětovné jmenování. Tato kritéria uvedená v napadeném ustanovení § 105a zákona o soudech a soudcích, tj. výkon funkce předsedy nebo místopředsedy bez kárného provinění a bez pravomocného odsouzení za trestný čin, ovšem nelze ještě sama o sobě považovat za ohrožení nezávislosti výkonu soudní moci. Nelze jim v tomto směru z hlediska ochrany ústavnosti nic vytknout, neboť v tomto směru rozhodnutí není výsledkem volné úvahy orgánu výkonné moci, která může sloužit jako prostředek možného zásahu. Problém podle názoru Ústavního soudu spočívá v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování, resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři soudů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit. Proto na ni v řízení o abstraktní kontrole napadených norem musí vzít Ústavní soud zřetel, neboť zákonná úprava nesmí vytvářet podmínky pro vznik personální korupce, která by ohrožovala ústavně přikázanou nezávislost a nestrannost soudců. Možné protiústavní stavy je třeba v tak závažné oblasti předem eliminovat. Konzultativní role, kterou přisuzuje zákon o soudech a soudcích soudcovským radám

v § 51 odst. 1 písm. a), § 52 odst. 1 písm. a) a § 53 odst. 1 písm. a), je v tomto směru nedostatečnou zárukou. V případě předsedů a místopředsedů nejvyšších soudů ovšem není upravena ani tato možnost. Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti norem posuzuje napadenou právní úpravu z hlediska jejího potenciálu ohrozit ústavní příkaz zachování nezávislosti a nestrannosti soudce, tzn. nezkoumá konkrétní chování několika set soudců, kteří se v daném okamžiku podílejí na soudní správě. Z naznačeného pohledu je derogovaná úprava také způsobila vyvolat vnější pochybnosti stran soudního řízení.

66. Navrhovatel též zpochybňuje přesun části jmenovacích oprávnění od ministra spravedlnosti k prezidentu republiky, který není nikterak vybaven pro sledování činnosti justičních funkcionářů. To ovšem může stěžejně sloužit jako důvod pro to, aby Ústavní soud takový přesun prohlásil v případě vrchních a krajských soudů za neústavní s ohledem na ústavní zakotvení těchto oprávnění přímo v Ústavě. Kromě toho je zde třeba uvést, že jmenování těchto funkcionářů nespadá do rámce nekontrasignovaných kompetencí prezidenta republiky podle čl. 62 Ústavy, nýbrž pod čl. 63 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 91 odst. 2 Ústavy. Konečně je třeba jako v jiných souvislostech uvést, že jmenovací oprávnění prezidenta republiky třeba vidět v kontextu principů organizace a fungování soudní moci zakotvených v Ústavě. K námitce navrhovatele, že citlivost této tematiky je dále umocněna zachováním stáží soudců na Ministerstvu spravedlnosti, je ovšem třeba uvést, že se stane tato námitka vykonatelností tohoto nálezu bezpředmětnou.

V.f

Ústavnost přechodných ustanovení pro zavedení funkčních období předsedů a místopředsedů soudů

67. Navrhovatel dále napadá přechodná ustanovení v bodech 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb. k zavedení funkčních období předsedů soudů, která jsou kratší než nově stanovená funkční období příslušných funkcionářů. Zde nezbývá Ústavnímu soudu než konstatovat, že přechodné období samo o sobě nemůže být neústavní, není-li v nepoměru k samotnému funkčnímu období. Takovýto nepoměr nebyl zjištěn s ohledem na poměr 19 let výkonu funkce a 1 rok přechodného období u funkcionářů jmenovaných do roku 1989, 18 let výkonu funkce a 2 roky přechodného období u funkcionářů jmenovaných v roce 1990, 14 až 17 let výkonu funkce a 3 roky přechodného období u funkcionářů jmenovaných v letech 1991 až 1994, 10 až 13 let výkonu funkce a 4 roky přechodného období u funkcionářů jmenovaných v letech 1995 až 1998, 8 až 9 let výkonu funkce a 5 let přechodného období u funkcionářů jmenovaných v letech 1999 až 2000, 6 až 7 let výkonu funkce a 6 let přechodného období u funkcionářů jmenovaných v letech 2001 až 2002 a přechodné období v délce funkčního období u funkcionářů jmenovaných od roku 2003 do účinnosti zákona č. 314/2008 Sb. Proto Ústavní soud návrh na zrušení přechodných ustanovení k zavedení funkčních období předsedů soudů v bodech 4, 5, 6, 7, 8, 9 a 10 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb. zamítl jako nedůvodný.

68. Co se týče přechodného ustanovení k zavedení funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v bodě 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že v případě předsedy Nejvyššího soudu se tento nepoměr jeví jako závažný, a to jak z hlediska časového, tj. poměru stanoveného přechodného období k délce funkčního období, tak i v poměru k místopředsedovi Nejvyššího soudu a

předsedovi Nejvyššího správního soudu. Zde se Ústavní soud ztotožňuje s argumentací navrhovatele (sub 32), který poukazuje na okolnosti případu a zneužití formy zákona v konkrétní věci. Proto bylo toto ustanovení zrušeno jako neústavní, neboť jako projev svévole zákonodárce představuje zásah do principů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Současně je s ohledem na okolnosti případu porušením práva na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Vzhledem k okolnostem případu se současně jedná o nepřijatelnou skrytou formou individuálního právního aktu namířeného proti konkrétní osobě, a proto o pokus o zásah do nezávislosti výkonu soudní moci.

69. Protože derogací přechodného ustanovení v bodě 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb. by došlo k nastolení nerovnosti, neboť předseda a místopředseda Nejvyššího soudu by byli jedinou dvojicí funkcionářů v celé soudní soustavě, jejichž funkční období by zůstalo neomezeno, tj. k nerovnosti, jež by jen obtížně mohla být ústavněprávně akceptovatelná, využil Ústavní soud možnosti odložit vykonatelnost tohoto výroku nálezu a podle § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak učinil s odkladem přibližně jednoho roku od vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Úkolem zákonodárce bude, aby upravil přechodným ustanovením funkční období stávajících funkcionářů Nejvyššího soudu stejně, jako je tomu v případě funkcionářů Nejvyššího správního soudu.

V.g

Ústavnost funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu a možnosti jejich opětovného jmenování do funkce

70. Navrhovatel se dále z obdobných důvodů jako v případě předsedů a místopředsedů okresních, krajských a vrchních soudů a Nejvyššího soudu domáhá (sub 33) zrušení novelizovaných ustanovení § 13 odst. 3 a § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., tzn. zavedení funkčního období 10 let pro funkci předsedy Nejvyššího správního soudu a možnost opakovaného jmenování do této funkce. V tomto případě však není napadeno přechodné ustanovení čl. IV zákona č. 314/2008 Sb.

71. V případě předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že tento návrh musí sdílet osud obdobných návrhů v případě II.d a II.e. Návrh byl proto ze stejných důvodů (viz sub 62n.) zamítnut jako nedůvodný, co se týče zavedení funkčního období funkcionářů Nejvyššího správního soudu. Ze stejných důvodů jako sub 65 bylo naopak vyhověno návrhu na zrušení § 13a soudního řádu správního. Pominutí čl. IV zákona č. 314/2008 Sb., který je přechodným ustanovením k § 13 odst. 3 a § 13a soudního řádu správního, je v tomto případě bezvýznamné, neboť ani kdyby se tak nestalo, nebylo by zde možno, s ohledem na to, co bylo uvedeno sub 68, rozhodnout jinak, když jak délka funkčního období, tak délka přechodného období 10 let jsou ve vzájemném poměru. Konečně přechodné období v tomto případě ani navrhovatel nenapadá, neboť sám uvádí, že by snad ústavně konformní možností bylo vyčerpání celého funkčního období stanoveného zákonem, a to počítáno od účinnosti zákona. Tento požadavek je v tomto případě splněn.

VI.

Závěr

72. Ústavní soud závěrem shrnuje, že návrh shledal zčásti důvodným. Proto přistoupil podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu k derogaci

- a) ustanovení § 68 odst. 1 ve slovech „ministerstvu nebo“ a ustanovení § 68 odst. 2 písm. b) ve slovech „ministerstvu nebo“ zákona č. 6/2002 Sb. pro rozpor s ústavním principem dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy a nezávislosti moci soudní a nestrannosti soudců dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 a 3 Ústavy a pro rozpor s čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby,
- b) ustanovení § 100a odst. 1 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb. pro rozpor s ústavním principem dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy a nezávislosti moci soudní dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy a pro rozpor s ústavně garantovaným právem na rovný přístup k veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s ústavně garantovaným právem na přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem dle čl. 36 odst. 2 Listiny,
- c) ustanovení § 102 odst. 1 ve slovech „a místopředsedy“ zákona č. 6/2002 Sb. pro rozpor s ústavními principy určitosti zákona a zákazu svévole při výkonu státní moci, vyvěrajícími z pojmu demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, pro rozpor s ústavním principem dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy a nezávislosti moci soudní dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy a pro rozpor s ustanovením čl. 91 odst. 2 Ústavy, podle něhož je stanovení organizace soudů v působnosti zákonodárce, který tak musí učinit ve formě zákona,
- d) ustanovení bodu 11 čl. II zákona č. 314/2008 Sb. pro rozpor s principy demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, zakazujícími svévolný výkon státní moci a zneužití formy zákona k přijetí individuálního právního aktu proti konkrétní osobě, pro rozpor s ústavně garantovaným právem na rovný přístup k veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny a pro rozpor s ústavním principem nezávislosti moci soudní dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy a konečně
- e) ustanovení § 105a zákona č. 6/2002 Sb. a § 13a zákona č. 150/2002 Sb. pro rozpor s ústavním principem dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy a nezávislosti moci soudní a nestrannosti soudců dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 a 3 Ústavy,

přičemž vykonatelnost nálezu v případě derogace ustanovení § 102 odst. 1 ve slovech „a místopředsedy“ zákona č. 6/2002 Sb. a ustanovení bodu 11 čl. II zákona č. 314/2008 Sb. podle § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu odložil přibližně o jeden rok, aby poskytl zákonodárci dostatečný časový prostor k přijetí ústavně konformní právní úpravy a aby předešel závažným důsledkům, které by byly spojeny s případnou okamžitou derogací těchto ustanovení. Ve zbývajících částech návrh důvodným neshledal, a proto jej podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 6. října 2010

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko k části výroku I derogující slova „ministerstvu nebo“ v § 68 odst. 1 a v § 68 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb. si vyhradil soudce Jan Musil.

Odlišné stanovisko k výroku IV si vyhradili soudci Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jan Musil a Pavel Rychetský.

Odlišné stanovisko k výroku V si vyhradila soudkyně Eliška Wagnerová.

Toliko k odůvodnění výroku IV. si vyhradil odlišné stanovisko soudce Pavel Holländer.

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu JUDr. Pavla Holländera

uplatněné podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb. k odůvodnění výroku IV. nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/08, kterým se zrušuje ustanovení § 105a zákona o soudech a soudcích

S výrokem IV. nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/08, kterým se zrušuje ustanovení § 105a zákona o soudech a soudcích, jsem vyslovil souhlas, avšak z jiných, než v odůvodnění nálezu uvedených důvodů. Tyto jsou založeny na argumentu možnosti „vzniku personální korupce, která by ohrožovala ústavně příkázanou nezávislost a nestrannost soudců“.

Spojuje-li většinové votum jmenování předsedů a místopředsedů soudů s eventualitou úsilí soudců ucházet se o tyto funkce i za cenu „personální korupce“, a přijmeme-li uvedený předpoklad, není pak důvod se domnívat, že se tak bude dít pouze při opakovaném jmenování. Z tohoto pohledu nespĺňuje dle mého názoru v odůvodnění nálezu formulovaný účel derogovaného zákonného ustanovení první krok testu proporcionality, a to podmínku vhodnosti.

Zastávám stanovisko, že ústavnost předmětného ustanovení nutno posuzovat ve vazbě na délku funkčního období (§ 102 až § 105 zákona o soudech a soudcích) a dále s ohledem na kautely, jež ve své judikatuře k povaze funkce předsedy (a místopředsedy) soudu vyslovil Ústavní soud. Jejich tenorem je teze, obsažená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06: „Při posuzování postavení předsedů soudů jako soudních funkcionářů jmenovaných ministrem spravedlnosti a prezidentem republiky je nutno reflektovat, že soudní funkcionář se nadále podílí na vlastní rozhodovací činnosti jako soudce. Je třeba potom vyjít z premisy, že funkce předsedů soudů, jakož i předsedy Nejvyššího soudu je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé.

Atributy nezávislosti soudní moci, resp. nezávislosti soudců je tak nutno vztahovat ve shora naznačeném směru i k předsedům soudů.“

Dle mého názoru opakovaná možnost výkonu funkce předsedy, resp. místopředsedy soudu ve spojení s délkou funkčního období vytváří stav, v němž u předsedů a místopředsedů soudů již převažuje role výkonu státní správy na úkor role soudce, v čemž spatřuji porušení ústavního principu nezávislosti soudní moci a nezávislosti soudců dle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy.

V Brně, dne 6. října 2010

Pavel Holländer

Odlišné stanovisko

JUDr. Ivany Janů k výroku sub. IV. nálezu ve věci sp.zn. Pl. ÚS 39/08

Odlišuji se od názoru většiny pléna v otázce ústavnosti, resp. protiústavnosti opětovného jmenování do funkce předsedy (místopředsedy) soudu. Jsem toho názoru, že odůvodnění protiústavnosti opětovného jmenování, jak je uvedeno v bodech 65 a 66 nálezu postrádá ústavněprávní argumentaci.

Již ve svém odlišném stanovisku k části odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 jsem zdůraznila v mezinárodní komparaci poměrně standardní model omezeného funkčního období (nejvyšších) soudních funkcionářů, v němž není výjimkou možnost opakovaného jmenování. Moje argumentační linie úvah v tehdy projednávané věci byla vedena vůči modelu neomezeného (doživotního) funkčního období, tváří v tvář individualitě osobností soudců, u nichž excelentní způsobilost soudcovská nemusí vždy zahrnovat mimořádné vlastnosti manažerské. Vyslovila jsem obavu, že „právě v těchto situacích je neomezené funkční období, které může trvat i desítky let, překážkou pro výběr vhodnější osoby.“

Domnívám se, že i v nyní projednávané věci tento argument platí a umožňuje mi být konsistentní. Pokud většinový názor apriorně vyloučil ústavní konformitu eventuality opakovaného jmenování soudním funkcionářem, nastavil tak zcela analogicky předchozímu právnímu stavu „překážku pro výběr vhodnější osoby,“ kterou nade vši pochybnost může být i soudní funkcionář, který tuto funkci již vykonával a v níž se nadmíru osvědčil.

Reservoir soudců v České republice není bezedný a většinovým názorem pléna zvolený přístup se časem (po několika funkčních obdobích) může na některých menších soudech projevit i v problému zajistit dostatek nových kandidátů. Má-li být výkon funkce v rámci soudu součástí opakovaně traktovaného „kariérního postupu“ soudce, kladu si otázku, nakolik je tato myšlenka naplňována při nemožnosti soudního funkcionáře být při jakkoliv úspěšném výkonu funkce opakovaně jmenován. Jsou-li závěry pléna vedeny obavami z účelového jednání soudců a soudních funkcionářů ve snaze zalíbit se z jakéhokoliv důvodu orgánům moci výkonné, vrací se zde do dohry opět principiální otázka, nakolik je osobní integrita soudců, jejich stavovské postavení a institucionální autonomie vůbec zárukou řádné správy soudů v kontextu permanentního napětí, které mezi jednotlivými mocemi ve státě panuje.

V podrobnostech odkazují na odůvodnění uvedené v odlišném stanovisku soudce Vladimíra Kůrky a Pavla Rychetského.

V Brně dne 13. 10. 2010

Ivana Janů

**Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k výroku sub. IV. nálezu ve věci
sp. zn. Pl. ÚS 39/08.**

Většina pléna pominula, že Ústavní soud není v pozici orgánu, který režim kreace soudních funkcionářů obecných soudů ustavuje, resp. že jeho ústavním úkolem není hledání režimu vhodného nebo i „lepšího“ oproti „horšímu“, pročež mu nepřísluší uvažování typu „spíše ano“ či „spíše ne“, případně „jest se přiklonit“ nebo naopak nikoli. Je to zákonodárce, kdo je povolán určitý právní stav (zde opakovatelnost ustanovení soudců do funkcí předsedů a místopředsedů obecných soudů) normativně založit, což napadeným zákonem učinil, a k zvrácení v něm zakotvených poměrů je tudíž – již logicky – zapotřebí *silného* argumentu; nejen silného *vůbec*, nýbrž argumentu k důkazu, že tyto právní poměry jsou *protiústavní*.

Názory většiny pléna, vtělené do příslušné části odůvodnění nálezu (odstavce 65. a 66.), však adekvátní (ústavněprávně relevantní) argumentaci neobsahují. Zdůrazňované ohrožení nezávislosti soudce v postavení předsedy (místopředsedy) soudu, sledujícího opětovné jmenování do této funkce, je pojato výlučně v poloze hypotetické a spekulativní, a nikterak se nedokládá, že tomu tak je, resp. musí být, byť i jen v rovině abstraktní a ve stupni vnějšího „zdání“.

Není jakkoli naznačeno, jak si většina pléna představuje, že by snaha o takové jmenování do uvažovaných funkcí mohla ovlivnit soudcovské rozhodování (sic!), což dokázat bylo potřebné, neboť jen o to může jít. Je-li vůbec přípustné sestoupit na tuto úroveň uvažování, pak nelze nezmínit, že takové „ohrožení“ je představitelné již v situaci, kdy soudce směřuje k ustanovení do funkce předsedy (místopředsedy) *poprvé*.

Jestliže není ohrožením nezávislosti Ústavního soudu, může-li soudce být jmenován (a rovněž „zvnějšku“, reprezentanty jiných mocí) do své funkce opakovaně, pak stěží obstojí, že jinak by tomu mělo být při obdobném jmenování (toliko) soudního funkcionáře.

Zamezení opětovnosti jmenování do funkce předsedy (místopředsedy) nepřekáží ostatně, aby „bývalý“ předseda (místopředseda) byl jmenován do téže funkce, avšak jiného soudu.

Namítaná neurčitost podmínek pro opětovné jmenování, vyjádřených v § 105a zákona, odpadá výkladem, dle kterého *samozřejmým* předpokladem je kvalitativní zhodnocení, jakým způsobem byla dosud funkce předsedy (místopředsedy) vykonávána, přičemž (být jen „konzultativní“) roli soudcovských rad netřeba předem diskvalifikovat.

Ačkoli to ve sledovaném „ústavním“ kontextu není samozřejmě významné, stojí přesto za zaznamenání, že většinou pléna založeným praktickým důsledkem bude i oslabení „dobré“ soudní správy, neboť funkce předsedy (místopředsedy) soudu ztratí dosavadní prestiž („jednou bude předsedou soudce každý“); soudci nebudou mít ani dostatek motivace si ji efektivně („manažersky“) osvojit, jelikož z povahy věci by tak museli učinit na úkor jejich formace soudní, což se na pouhých sedm roků uvnitř jinak celoživotní kariéry soudcovské nemůže „vyplatit“.

14.10.2010, Vladimír Kůrka

Odlíšné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila

Nesouhlasím s částí výroku I a s výrokem IV nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, kterým byla mj. zrušena ustanovení § 68 odst. 1 ve slovech „ministerstvu nebo“ a ustanovení § 68 odst. 2 písm. b) ve slovech „ministerstvu nebo“ a kterým bylo zrušeno ustanovení § 105a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 314/2008 Sb., a ustanovení § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k těmto částem nálezu **odlišné stanovisko**, které odůvodňuji takto:

I. Údajná neústavnost dočasného přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti podle § 68 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. b) zákona o soudech a soudcích

1. Derogační nálezy zdůvodňují neústavnost dočasného přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti (v bodě 47 a 48 odůvodnění nálezu) několika argumenty:

- a) rozporem s principem dělby moci, který vylučuje sepětí moci soudní s mocí výkonnou
- b) porušením požadavku nezávislosti soudce
- c) porušením požadavku „kontinuálního výkonu soudcovské funkce“
- d) nerovností vznikající v platovém ohodnocení zaměstnanců ministerstva spravedlnosti na jedné straně a přidělených soudců na straně druhé
- e) nerespektováním předchozího nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

2. Domnívám se, že institut dočasného přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti nijak neporušuje ústavní princip důsledného oddělení moci soudní a moci výkonné, princip nezávislosti soudce, ani princip neslučitelnosti funkce soudce s funkcí ve veřejné správě (článek 82 odst. 1 a odst. 3 Ústavy ČR). Námitky, vyslovené v nálezu, týkající se „sepětí moci soudní s mocí výkonnou“ a „porušení požadavku nezávislosti soudce“, by zajisté byly relevantní za situace, kdyby během přidělení soudce

k ministerstvu spravedlnosti docházelo ze strany soudce k souběžnému vykonávání obou mocí, tj. jak k souzení, tak k výkonu administrativních pravomocí na ministerstvu. K ničemu takovému ovšem de facto nedochází. Po dobu přidělení k ministerstvu se výkon soudcovské funkce reálně přerušuje a soudce po tuto dobu vykonává jiné úkoly na ministerstvu „v zájmu využití jeho zkušeností“ (§ 68 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

3. Hypotéza o tom, že ve své budoucí soudcovské činnosti (po skončení dočasného přidělení) bude soudce ovlivněn předchozí činností na ministerstvu, je ryze spekulativní – osobnostní integrita a požadavky kladené na výběr a činnost soudce musí skýtat dostatečné záruky proti takovému ovlivňování někdy v budoucnosti. Při logice, z níž taková hypotéza vychází, by bylo třeba důsledně zabránit již tomu, aby ani před svým jmenováním do funkce nevykonávali budoucí soudci žádné činnosti v legislativě a v administrativě, aby jimi nebyli „kontaminováni“; představa o tom, že soudce je jakási „*tabula rasa*“, žijící mimo společenskou realitu, je zcela iluzorní.

4. Abych nezatěžoval toto odlišné stanovisko dlouhými a duplicitními výklady, chci z důvodu stručnosti odkázat na argumentaci, vyslovenou ve společném odlišném stanovisku soudců Jiřího Malenovského, Vlastimila Ševčíka a Pavla Varvařovského ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/02, která se týkala analogické problematiky. Tito disentující soudci vyslovili mj. tyto názory (s nimiž se ztotožňuji):

- „*Svémi derogačními zásahy demonstroval nálezný Ústavní soud pojetí soudní moci oprostěné od vazeb a konkrétních vztahů s oběma dalšími pilíři moci státu, a to i od takových vazeb a vztahů, které nejsou způsobilé vyvolat újmu nezávislosti soudů a soudců, a tudíž nejsou v rozporu s principy právního státu. Smyslem právního státu totiž není, dle našeho názoru, soudní moc ponořená sama do sebe a izolovaná od mocí ostatních, ale rozumně spolupracující s mocí zákonodárnou a výkonnou.*“
- „*Soudci proto nelze zakazovat jakékoli osobní či mimosoudní sociální vazby, k nimž dochází mimo příčinnou souvislost s jeho rozhodováním. Platí to i o dočasném přidělení soudce k ministerstvu či o jeho působení v poradních orgánech moci výkonné či zákonodárné.*“
- „*Samotné «přidělení» k ministerstvu ostatně není zajisté výkonem «funkce» ve veřejné správě. V rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy by mohlo případně být, kdyby v průběhu přidělení soudce převzal «funkci» ve veřejné správě, tj. plnil by samostatně úkoly státní správy a byl by k tomu nadán příslušnými pravomocemi a působností. Dostatečnou zárukou proti újmě na nezávislosti či nestrannosti soudců jsou dočasnost přidělení, dočasné zproštění výkonu funkce soudce i souhlas soudce s tímto přidělením. Považujeme za nepochybné, že za uvedených podmínek je zajištěna «reálná nezávislost» soudce ...*“
- „*Ústavu ani principy právního státu nelze interpretovat tak, že vylučují rozumnou spolupráci soudní moci s mocemi výkonnou či zákonodárnou, pokud při této spolupráci nedochází k nátlaku, nepatřičnému vlivu či jiným ingerencím vůči soudci v souvislosti s výkonem jeho rozhodovací činnosti ...*“

5. Nález se v bodu 48 dovolává požadavku „kontinuálního výkonu soudcovské funkce“, který byl vysloven již dříve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02. Domnívám se, že takový požadavek nelze vyvodit z žádného ústavního předpisu. Ostatně zákon o soudcích (§ 99) zná hned tři důvody dočasného zproštění výkonu funkce soudce. Lze si zajisté též představit situace, kdy funkce soudce zanikne (např. z důvodu vzdání se funkce - § 95), osoba po jistou dobu své profesní dráhy vykonává jinou činnost a poté bude znovu jmenována do funkce soudce – v dnešní době, vyznačující se značnou profesní mobilitou, nemusí jít o případ nijak atypický. V řadě zahraničních zemí bývá střídání různých právnických profesí během života zcela obvyklé (např. střídání profesí soudce, státního zástupce, advokáta, ministerského úředníka, vysokoškolského pedagoga apod.) a je dokonce pokládáno za prospěšné pro růst odborné kvalifikace.

6. Argument, poukazující (v bodě 48 odůvodnění nálezu) na nerovnosti, vznikající v platovém ohodnocení zaměstnanců ministerstva spravedlnosti na jedné straně a přidělených soudců na straně druhé, nemá podle mého názoru žádnou ústavněprávní relevanci. Tuto situaci lze řešit jinými prostředky na úrovni podústavních norem, aniž by bylo třeba napadené ustanovení rušit.

7. K argumentu, že napadená právní úprava nerespektuje předchozí nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, uvádím: Námitky, obsažené v tomto nálezu ve vztahu k institutu dočasného přidělení soudce k ministerstvu, byly tehdy zasazeny do jiného referenčního rámce právní úpravy, než jaký existuje dnes.

Zmiňovaný předchozí nález Pl. ÚS 7/02 byl přijat dne 18. 6. 2002, tedy osm let před vydáním nynějšího nálezu. V tomto mezidobí byl zákon o soudech a soudcích osmnáctkrát novelizován. I když prováděné změny zákona se týkaly velmi různorodých záležitostí, domnívám se, že některé z nich adekvátně reagovaly na výtky, obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, týkající se přílišného vlivu ministerstva na chod justice. Ostatně již samotná derogace řady ustanovení zákona o soudech a soudcích nálezem Pl. ÚS 7/02 (např. bylo odstraněno řízení ohledně posuzování odborné způsobilosti soudců) vedla k oslabení možností, jak by ministerstvo mohlo chod justice ovlivňovat.

Za této nové situace bylo namístež znovu zvažovat, zda institut dočasného přidělení soudce k ministerstvu má i nadále takovou váhu, aby narušoval ústavní principy soudnictví. I když samozřejmě plně respektuji ústavní princip závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány (čl. 89 odst. 2 Ústavy), domnívám se, že vzhledem ke změně podmínek nebyl tento princip zákonodárcem porušen.

8. Institut dočasného přidělení soudce k ministerstvu patří k naprosto běžnému standardu zahraničních právních úprav, v nichž nevyvolává žádné ústavněprávní pochybnosti ani praktické problémy (např. Německo, Francie, Švédsko, Itálie, Polsko, Slovensko, Rakousko, Island). Pokud se nález dovolává specifických poměrů v České republice, které by snad měly odůvodňovat náš odlišný přístup, není pro mě tato argumentace nijak přesvědčivá; uváděné zvláštnosti nemají s dočasným přidělením žádnou kauzální souvislost.

9. Dodávám, že přidělování soudců k ministerstvu má mnoho praktických výhod, v praxi se osvědčuje, a podle mého názoru není v současné době ministerstvem spravedlnosti nadužíváno ani zneužíváno k jiným, než legitimním účelům. Zásadní význam má zejména pro přípravu legislativních projektů, za něž ministerstvo nese

odpovědnost (zmínit lze např. tvorbu nového trestního zákoníku).

II. Údajná neústavnost možnosti opakovaného jmenování předsedů a místopředsedů soudů podle § 105a zákona o soudech a soudcích a podle ustanovení § 13a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

10. Možnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů (tj. předsedů a místopředsedů obecných soudů všech stupňů včetně Nejvyššího správního soudu) nepokládám za protiústavní a nesouhlasím se zrušením § 105a a zákona o soudech a soudcích a § 13a soudního řádu správního.

11. Ztotožňuji se v této záležitosti s odlišným stanoviskem soudce Pavla Rychetského a z důvodu stručnosti na ně plně odkazuji.

V Brně dne 11. října 2010

Jan Musil

Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k výroku IV. nálezu sp.zn. Pl. ÚS 39/08

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje výlučně proti výroku sub IV. uvedeného nálezu. Tímto výrokem většina Ústavního soudu zrušila možnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů (tj. předsedů a místopředsedů obecných soudů všech stupňů vč. Nejvyššího správního soudu) po uplynutí jejich nově stanoveného funkčního období. Plénium Ústavního soudu se přitom neztotožnilo s argumentací navrhovatele, který návrh na zrušení institutu opakovaného jmenování soudních funkcionářů odůvodňoval nedostatečnými kritérii pro možnost znovu jmenování soudního funkcionáře a tím v protiústavním ohrožení nezávislosti soudní moci. Plénium Ústavního soudu k této argumentaci naopak výslovně konstatuje, že „jim nelze v tomto směru z hlediska ochrany ústavnosti nic vytknout“. Protiústavnost napadených ustanovení (§ 105a a zákona o soudech a soudcích a § 13a s.ř.s.) však většina soudcovského sboru ÚS spatřuje dle odůvodnění nálezu v „samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem, vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování, resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování, byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány.“ Citovaná argumentace ovšem dle mého soudu nasvědčuje spíše ústavní konformitě a celkové užitečnosti institutu umožňujícího opakované jmenování soudních funkcionářů, neboť prima facie předpokládá, že soudní funkcionáři budou - vedeni snahou o své znovu jmenování - vykonávat svěřené funkce při výkonu správy soudu co nejkvalitněji. Následující pasáž odůvodnění nálezu o tom, že napadená právní úprava tak vytváří podmínky pro „personální korupci“ a představuje potenciál ohrožující

ústavní příkaz nezávislosti a nestrannosti soudců vychází z premisy potenciální zlé vůle jak na straně soudců, které stát funkcí soudní správy pověřil, tak představitelů státu, kterým zákon jmenovací pravomoc svěřuje. S argumentací, která vychází z existence takové zlé vůle se ovšem nemohu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zákona ztotožnit, neboť samozřejmě každý právní předpis lze z pozice „zlé vůle“ zneužít. Navíc soudím, že pokud by toto východisko při abstraktní kontrole norem mělo být jedním ze základních kritériálních vodítek pro posuzování ústavnosti institutu obsazování funkcí se kterými je spojena pravomoc správy soudů, muselo by ve stejné míře platit i pro prvé jmenování do takové funkce. Z celkové argumentace k této derogační části nálezu, která se navíc omezuje na jediný odstavec pod bodem 65, akceptuji pouze úvahy o tom, že celková koncepce zákonné (případně i ústavní) úpravy soudní moci dosud nepředstavuje dostatečné záruky vyváženosti mocí ve státě odpovídající požadavkům na plné institucionální zakotvení soudcovské nezávislosti. Úlohou Ústavního soudu při abstraktní kontrole norem ovšem není hledání optimálních modelů fungování demokratického právního státu (ty může pouze vymezovat), ale výlučně ochrana ústavnosti právního řádu s exkluzivní derogační pravomocí vůči těm jeho částem, které shledá protiústavními, nikoli však pouze nepovedenými. Uzavírám tedy, že ustanovení § 105a zákona o soudech soudcích a ust. § 13a s.ř.s. nejsou podle mého názoru v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

V Brně dne 14. října 2010

Pavel Rychetský

**Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k výroku V. nálezu ze dne
6. 10. 2010 ve věci Pl. ÚS 39/08**

Odlišným stanoviskem vyjadřuji nesouhlas se zamítnutím návrhu na zrušení čl. II. bodů 4 až 10 – tj. přechodných ustanovení části první zákona č. 314/2008 Sb., která diferencovaně stanoví konec funkčního období stávajících předsedů a místopředsedů soudů, a to v závislosti na počtu let, jimi ve funkci odsloužených, přičemž jde o období vesměs kratší, než je funkční období zákonem zaváděné.

Zcela se shoduji s navrhovatelem v tom, že samo zavedení funkčního období je retroaktivním zásahem do výkonu veřejné funkce, již bezesporu je funkce soudce působícího jako předseda či místopředseda soudu. Nicméně, pro zavedení funkčního období jako takového předkládal zákonodárce racionální důvody reprezentující různé aspekty veřejného zájmu na řádném fungování soudnictví, které je možno ústavně právně akceptovat, neboť při poměrování retroaktivního zásahu do nerušeného výkonu funkce se zájmem na řádném výkonu soudnictví lze přisvědčit zákonodárcovu vyvážení

obou zájmů tak, jak je promítl do stanovení základních délek funkčních období reprezentantů soudů (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 2, § 104 odst. 2, § 105 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). Zájem na řádném fungování soudnictví je totiž projevem ústavního principu či konceptu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jehož realizace je bez fungujícího soudnictví nemyslitelná.

Jinak je tomu v případě úpravy stanovení konce funkčního období stávajících reprezentantů soudů obsažené v přechodných ustanoveních. V tomto případě zákonodárce krátil funkční období tak razantně, že jeho postup vzbuzuje dojem, že vůbec nerozpoznal nutnost šetřit i zájem na nerušeném výkonu veřejné funkce, projevující se nejen jako základní právo aktuálně sloužících předsedů a místopředsedů soudů (do něhož tak neproporcionálně zasáhl), nýbrž i jako princip (hodnota) – součást objektivního práva (čl. 21 odst. 4 Listiny v interpretaci Ústavního soudu - viz náleží II. ÚS 53/06 – nerušený výkon veřejné funkce), který strukturuje postavení a vzájemné vztahy mezi mocemi ve státě. Neboť podobně jako soudy jsou povinny rozhodovat tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip, je i zákonodárce vždy povinen hledat takové řešení, které by umožnilo zachování kolidujících ústavních principů v co možná nejvyšší míře. Není-li to možné, musí být zcela zřejmé a zřetelné, v čem tkví naléhavá potřeba výrazně krátit jeden z kolidujících ústavních principů.

O neexistenci vsutku naléhavé potřeby, resp. důležitého veřejného zájmu odůvodňujícího neproporcionální zkrácení principu nerušeného výkonu veřejných funkcí svědčí to, že zákonodárce umožnil opakování předsednického, resp. místopředsednického mandátu (§ 105a zákona o soudech a soudcích, resp. § 13a soudního řádu správního). Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že tato zákonná ustanovení byla dnešním nálezem zrušena, byť z jiných důvodů (možnost personální korupce či alespoň její zdání). Konečně i empirická data v podobě nedávného, opakovaného jmenování některých předsedů soudů sloužících již desetiletí svědčí o tom, že zajištění veřejného zájmu na fungujícím soudnictví cestou obměny reprezentantů soudů nepovažoval ani zákonodárce, ani exekutiva (ministr spravedlnosti) za tak zcela jednoznačně naléhavý důvod, který by byl i ústavně právně způsobilý odůvodnit tak zásadní zásah do principu nerušeného výkonu veřejných funkcí. Přijatá

úprava naopak může přinejmenším budít podezření, že si skrze ní legislativa a exekutiva vytvořila předpoklady pro to, aby v relativně velmi krátkém období obměnila vedení všech soudů dle svých (tj. politických) představ, když zákon žádná věcná kritéria pro výběr soudní reprezentace nestanoví, jakož ani neobsahuje žádnou korekci, resp. vyvážení jmenovacích oprávnění exekutivy. Takovýto zájem by samozřejmě nebyl ani v nejmenším způsobilý jakkoliv omezit princip nerušeného výkonu veřejných funkcí.

Všechny uvedené důvody mě vedly k tomu, že jsem nemohla souhlasit se zamítnutím návrhu v rozsahu, který vymezují v prvním odstavci svého odlišného stanoviska.

V Brně, 6.10. 2010

Eliška Wagnerová