

# Transparentnost při výběru soudců Nejvyššího správního soudu: Jak moc do celého procesu „vidíme“?\*

## Transparency in the Selection of Judges of the Supreme Administrative Court: How Much Do We Really See of the Process?

Pavína Vážanová\*\*

### Abstrakt

Článek se zabývá otázkou transparentnosti procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu (NSS). Nejprve je vysvětlen pojem transparentnosti a její význam při výběru soudců. Následující kapitola pak přibližuje a vysvětluje proces výběru soudců NSS teoreticky, tedy jsou popsány dvě cesty, které aktuálně na tento soud vedou. Třetí kapitola se zabývá už konkrétně otázkou transparentnosti výběru soudců NSS. Ten je pro přehlednost rozdělen do pěti stádií (vzorem je pět stádií, na která teorie rozděluje výběr soudců okresních a krajských soudů) a v rámci každého z těchto stádií je zkoumáno, do jaké míry je v daný okamžik do procesu výběru soudců NSS tzv. z vnějšku vidět, tedy do jaké míry je transparentní. Ve čtvrté kapitole jsou pak shrnuty mezery, které se, pokud jde o transparentnost, v procesu výběru soudců NSS v jednotlivých stádiích objevují, nastíněny problémy, ke kterými tyto mezery mohou vést, a potenciální změny, které lze ve výběru soudců NSS provést.

### Klíčová slova

Výběr soudců; Nejvyšší správní soud; transparentnost.

### Abstract

The article examines the issue of transparency in the process of selecting judges for the Supreme Administrative Court of the Czech Republic (SAC). It first explains the concept of transparency and its significance in the judicial selection process. In following section it provides a theoretical overview and explanation of how judges are currently appointed to the SAC, describing the two existing pathways to this court. The third section focuses specifically on the transparency of the SAC judicial selection process. For clarity, the process is divided into five stages – following the model used in the theoretical framework for selecting judges of district and regional courts – and the degree to which each stage is open to external observation, that is, the extent of its transparency, is examined.

\* Děkuji za velmi cenné rady, podněty a připomínky Davidu Kosařovi.

Tento text vznikl v rámci Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 749 „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni“.

\*\* Mgr. Bc. Pavína Vážanová, absolventka, Masarykova univerzita, Brno; doktorandka, Katedra ústavního práva, Univerzita Karlova, Praha; asistentka soudkyně, Ústavní soud, Brno / Graduate, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Ph.D. student, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; Law Clerk, Constitutional Court, Brno, Czech Republic / E-mail: pvazanova@mail.muni.cz / ORCID: 0009-0003-9015-0044

The fourth section summarizes the gaps identified in the transparency of the SAC selection process at various stages, outlines the problems these gaps may lead to, and suggests potential changes that could improve the selection procedure.

## Keywords

Judicial Selection; Czech Supreme Administrative Court; Transparency.

## Úvod

Na začátku roku 2022 se stala účinnou novela zákona o soudech a soudcích<sup>1</sup>, která mimo jiné zavedla změny v procesu výběru soudců okresních a krajských soudů (dále „obecné soudy“). Novele předcházela dlouhodobá kritika procesu výběru soudců obecných soudů. K jeho problematičnosti se vyjadřovaly politické strany (např. Pirátská strana<sup>2</sup>), odborná veřejnost (např. Zdeněk Kühn a David Kosař<sup>3</sup>) i Soudcovská unie (konkrétně její tehdejší prezidentka Daniela Zemanová<sup>4</sup>). Mezi základní výtky zmiňované v příslušných vyjádřeních patřily zejména – netransparentnost procesu výběru soudců obecných soudů, neexistence jednotných pravidel výběru nebo silná pozice předsedů krajských soudů. A tak byla od roku 2022 v rámci výběru soudců obecných soudů zavedena pozice justičního kandidáta (§ 112 a násl. zákona o soudech a soudcích), kterou (až na zákonem stanovené výjimky) musejí uchazeči o místo v justici projít, či v něm bylo zakotveno konání výběrových řízení (§ 116 a násl. zákona o soudech a soudcích). Novela se však, pokud jde o výběr soudců, netýkala pouze obecných soudů, zasáhla určitým způsobem i do výběru soudců nejvyšších soudů, avšak nijak intenzivně. Výběr soudců těchto institucí jednoduše ponechala v jejich rukou, jak vyplývá z § 117a, který byl v roce 2022 do zákona o soudech a soudcích nově přidán. Nicméně význam pro výběr soudců nejvyšších soudů by mohla mít zmíněná novela i v jiném ohledu. Totiž diskuse, která jí předcházela, může být vodítkem pro úvahy o aktuálním nastavení procesu výběru soudců nejvyšších soudů.

Pokud se podíváme na webové stránky našich dvou nejvyšších soudů, zjistíme, že v poslední době na Nejvyšší soud přišly kupříkladu Pavla Augustinová (2025) nebo Petra Kubáčová (2025). Řady soudců Nejvyššího správního soudu v nedávné době rozšířili například Jan Kratochvíl (2025) nebo Jiřina Chmelová (2024). Ani v jednom případě se na příslušném soudě nekonalo výběrové řízení, výběr uvedených osob nebyl žádným způsobem odůvodňován, v podstatě celý proces, který příchodu nových soudců a soudkyň na příslušný soud

<sup>1</sup> Pokud bude v tomto textu dále hovořeno o novele zákona o soudech a soudcích, bude tím vždy myšlena právě ta účinná od 1. 1. 2022.

<sup>2</sup> MICHÁLEK, J. Pirátské návrhy pro vylepšení českého soudnictví. *Pirátská strana* [online]. 2017 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/piratske-navrhy-pro-vylepseni-ceskeho-soudnictvi.html>

<sup>3</sup> KÜHN, Z., KOSAŘ, D. Jmenování soudců. In: Dvacet let svobodné justice: nedořešené otázky. Podkladový materiál pro seminář konaný dne 18. 11. 2009. *Liga lidských práv* [online]. 2009 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: [https://llp.cz/wp-content/uploads/Dvacet\\_let\\_svobodne\\_justice\\_nedoresene\\_otazky.pdf](https://llp.cz/wp-content/uploads/Dvacet_let_svobodne_justice_nedoresene_otazky.pdf)

<sup>4</sup> LÉKO, K., KOLÁŘOVÁ, K. Při výběru soudců se může dít úplně cokoliv. *Česká pozice* [online]. 2017 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: [https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/pri-vyberu-soudcu-se-muze-dit-uplne-cokoliv.A170523\\_135629\\_pozice-tema\\_lube](https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/pri-vyberu-soudcu-se-muze-dit-uplne-cokoliv.A170523_135629_pozice-tema_lube)

předcházely, zůstal veřejnosti skryt. Nejvyšší a Nejvyšší správní soud pouze vydaly tiskové zprávy, ve kterých o uvedených osobách obecně informovaly.<sup>5</sup>

Když se nyní vrátíme k diskusi o výběru soudců obecných soudů, která předcházela přijetí novely zákona o soudech a soudcích, můžeme dospět k závěru, že pokud jde o výběr soudců nejvyšších soudů, mohli bychom ze zmíněné diskuse čerpat především téma tlaku na požadavek transparentnosti. Jedná se totiž o otázku dosud v odborné literatuře prakticky neřešenou, přičemž je ale z výše uvedeného patrné, že proces výběru soudců našich nejvyšších soudů k úvahám o míře transparentnosti přímo vybízí.

V procesu výběru soudců hraje transparentnost důležitou roli. Její dosažení může přispět ke zvýšení legitimacy samotných soudů, umožňuje veřejnosti porozumět a vyhodnocovat proces výběru soudců, čímž zároveň chrání kandidáty před spekulacemi o tom, jak příslušná místa získali.<sup>6</sup> A protože, jak bylo řečeno, v kontextu výběru soudců českých nejvyšších soudů nebylo toto téma dosud ve větší míře řešeno, se budu právě transparentností v procesu výběru soudců jednoho z našich nejvyšších soudů na následujících řádcích zabývat. Jakkoli je zřejmé, že bych se mohla věnovat oběma našim nejvyšším soudům, zaměřím se pouze na Nejvyšší správní soud, a to z paradoxního důvodu, že proces výběru jeho soudců je v dostupných zdrojích více popsán (stejným postupem, jaký aplikuji níže, by však šlo rozebrat a diskutovat také výběr soudců Nejvyššího soudu).

Článek bude konkrétně řešit otázku, do jaké míry můžeme současný systém výběru soudců Nejvyššího správního soudu považovat za transparentní. Postupovat budu následujícím způsobem. První kapitola bude věnovaná pojmu transparentnost. Pro účely textu tento pojem definuji a vysvětlím, proč je požadavek transparentnosti v rámci výběru soudců podstatný. Druhá kapitola se bude věnovat výběru soudců Nejvyššího správního soudu v teoretické rovině. Vysvětlím, které předpisy či jiné dokumenty zakotvují pravidla výběru soudců Nejvyššího správního soudu, a popíši cesty, kterými se lze dostat na post soudce Nejvyššího správního soudu. Třetí kapitola pak bude věnována rozboru výběru soudců Nejvyššího správního soudu z hlediska vymezeného požadavku transparentnosti. Osnovou pro zkoumání transparentnosti procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu mi v této kapitole budou stádia, na která se v odborné literatuře rozděluje proces výběru soudců obecných soudů. Rozdělení procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu na jednotlivá stádia umožní jeho lepší uchopení, u jednotlivých stádií vysvětlím, do jaké míry je v tom kterém

<sup>5</sup> Nejvyšší soud posílí od ledna 2025 dvě nové soudkyně. *Nejvyšší soud* [online]. 2024 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.n soud.cz/pro-verejnost-a-media/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-soud-posili-od-ledna-2025-dve-nove-soudkyně>

Nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v únoru představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2025 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-unoru-predstavi-plenu>

Nová kandidátka a nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v červnu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2023 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nova-kandidatka-a-novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-cervnu-predstavi-plenu>

<sup>6</sup> ALEMANN, A. How Transparent is Transparent Enough? Balancing Access to Information Against Privacy in European Judicial Selections. In: BOBEK, M. *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 221. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198727781.003.0010>

v současnosti dosaženo transparentnosti. Ve čtvrté kapitole pak shrnu, jak moc lze současný systém výběru soudců NSS považovat za transparentní, nastíním možná úskalí, která jeho současné nastavení přináší, a případné možnosti jeho změny.

## 1 Transparentnost při výběru soudců

Podstatný pro tento text je pojem *transparentnost*. Ve svém článku o transparentnosti ve správním soudnictví zmiňuje Elizabeth Figueroa latinský původ tohoto slova – „trans“ znamená skrz a „parere“ nese význam objevit se / zjevit se.<sup>7</sup> Co je transparentní je (dle Websterova slovníku, který zmíněná autorka cituje) tedy „*schopno přenášet světlo tak, že objekty nebo obrazy mohou být jasně vnímány; snadno pochopeny či zřetelné.*“ V právní terminologii je transparentnost definována jako otevřenost, srozumitelnost, nepřítomnost lsti či pokusů o skrytí poškozujících informací. Transparentnost je opakem taje.<sup>8</sup>

Stephan Grimmelikhuisen a Albert Klijn v rámci studie zabývající se vlivem transparentnosti soudnictví na jeho důvěryhodnost zmiňují, že chápání konceptu transparentnosti je často spojeno s tím, do jaké míry určitý subjekt zveřejňuje relevantní informace o svých rozhodovacích procesech, postupech a práci. Následně definují transparentnost jako dostupnost informací o organizaci nebo subjektu umožňující externím subjektům sledovat její/jeho interní fungování.<sup>9</sup>

Deirdre Curtin a Albert Jacob Meijer se zase zabývali vztahem mezi transparentností a legitimitou, přičemž pokud jde o transparentnost, uvedli, že tato zahrnuje nejen pasivní právo každého občana na přístup k informacím, ale také mnohem širší a aktivnější povinnost samotné veřejné správy zajistit, aby informace o její politice a činnosti byly poskytovány přístupným způsobem.<sup>10</sup>

Ze všech těchto příkladů přístupu k transparentnosti vyplývá, že za transparentní bychom mohli označit něco (např. proces, instituci, ale i objekt), co je (metaforicky řečeno) průhledné, tedy do čeho lze z vnějšku nahlédnout, kterýmžto pádem to lze také z vnější pozice monitorovat a popřípadě na základě nejrůznějších parametrů hodnotit. Ve vztahu k výběru soudců Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) je z pohledu tohoto přístupu transparentním stav, kdy do tohoto procesu lze nahlédnout, tedy kdy je z pozice externího pozorovatele seznatelné, co se v rámci něj děje. To je definice transparentnosti, se kterou budu dále pracovat. Budu tedy zkoumat, jak moc lze do procesu výběru soudců NSS (rozděleného v příslušné kapitole na jednotlivá stádia) z vnějšku nahlédnout.

<sup>7</sup> Dle chatgpt záleží na kontextu a „parere“ může znamenat také poslouchat nebo plodit ([What does latin Parere mean in Czech?]. In: *ChatGPT* [online]. [cit. 10. 12. 2024]. November 22 version. Dostupné z: <https://chatgpt.com>

<sup>8</sup> FIGUEROA, E. Transparency in Administrative Courts: From the Outside Looking. In: *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary*. 2015, č. 35, s. 6.

<sup>9</sup> GRIMMELIKHUIJSEN, S., KLIJN, A. The Effects of Judicial Transparency on Public Trust: Evidence from a Field Experiment. *Public Administration*. 2015, č. 93, s. 3. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12149>

<sup>10</sup> CURTIN, D., MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity*. 2006, č. 11, s. 111. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1434862>

Jak bylo naznačeno již v úvodu, transparentnost je v procesu výběru soudců podstatným kritériem. V rámci řízení či vlády bývá transparentnost vnímána jako ideál, forma dobra, které posiluje legitimitu institucí.<sup>11</sup> Pokud je výběr soudců transparentní, je tím posílena legitimita soudců v očích veřejnosti.<sup>12</sup> Transparentnost procesu výběru může být také chápána jako jeden ze způsobů, jakými lze omezit možnost (např. ze strany předsedy příslušného soudu či ministra spravedlnosti) získat kontrolu nad procesem výběru soudců.<sup>13</sup> Naopak pokud je do procedury výběru soudců zahrnut postup, který trpí nedostatkem transparentnosti, je tímto ohroženo vnímání soudcovské nezávislosti.<sup>14</sup>

Na druhou stranu je samozřejmě vhodné nezamlčet, že neexistuje přímá příčinná souvislost mezi transparentností a vyšší kvalitou jmenovaných kandidátů, v systému výběru soudců by mělo být zavedeno více mechanismů, které povedou k výběru kvalitních kandidátů. Důraz na samotnou transparentnost není sám o sobě dostačující.<sup>15</sup> To ovšem nemění nic na skutečnosti, že vzhledem ke všem benefitům, které s sebou transparentnost přináší, by rozhodně měla být jedním ze základů, na kterých bude stát výběr soudců tak důležitého soudu, jakým je NSS, který (slovy zákona) jako vrcholný soudní orgán zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování, sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu či se může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.<sup>16</sup>

## 2 Výběr soudců Nejvyššího správního soudu teoreticky

Novelizované znění zákona o soudech a soudcích řeší v § 117a výběr soudců nejvyšších soudů. Stanoví, že předsedové těchto soudů zveřejní po projednání se shromážděním všech soudců pravidla pro výběr kandidátů na funkci soudce. Pravidla stanoví postup při výběru kandidátů a způsob hodnocení kandidátů. Z druhého odstavce zmíněného ustanovení pak vyplývá, že pravidla mohou stanovit další podmínky nad rámec zákona o soudech a soudcích, které musí splňovat kandidát na funkci soudce Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu.

Specifická pravidla předvídaná § 117a zákona o soudech a soudcích, kterými se řídí výběr soudců Nejvyššího správního soudu, jsou uvedena v memorandech, která má NSS sepsána, a která upravují dvě cesty, skrze které se lze stát soudcem Nejvyššího správního soudu. Jedná se o Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud

<sup>11</sup> KOIVISTO, I. The Anatomy of Transparency: The Concept and Its Multifarious Implications. *European University Institute* [online]. 2016, s. 5 [cit. 7. 4. 2025]. Dostupné z: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/41166>

<sup>12</sup> ALEMANN, 2015, op. cit., s. 2014.

<sup>13</sup> KOSAŘ, D. Selecting Strasbourg Judges: A Critique. In: BOBEK, 2015, op. cit., s. 120–161.

<sup>14</sup> DOLIDZE, A., ONIANI, T. Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge to the European Court of Human Rights. *Review of Central and East European Law*. 2024, č. 49, s. 130–131.

<sup>15</sup> DOLIDZE, ONIANI, 2024, op. cit., s. 130–131.

<sup>16</sup> Viz § 12 soudního řádu správního.

(dále „Memorandum I“) a Memorandum o dočasném přidělování a překládání soudců k Nejvyššímu správnímu soudu (dále „Memorandum II“). Tato memoranda byla zveřejněna s cílem otevřít celý proces výběru soudců NSS veřejnosti a spolupracovat s ní při vyhledávání osob, které splňují v memorandech popsané nároky a které by se v budoucnu mohly stát soudcem Nejvyššího správního soudu, jak je uvedeno v Memorandu I, resp. s cílem, aby bylo dočasné přidělování a překládání soudců k NSS učiněno transparentním a zvýšila se tak důvěryhodnost rozhodování soudů činných ve správním soudnictví, jak vyplývá z Memoranda II. Memoranda nejsou právně závaznými dokumenty, jednalo se ve své době spíše o proklamace, které reprezentovaly první viditelný pokus jedné z nejvyšších instancí české justice stanovit kritéria způsobilosti zastávat pozici soudce na tomto vrcholném stupni a podávají informace nad rámec zákonné úpravy.<sup>17</sup> Novela zákona o soudech a soudcích nicméně svým způsobem formálně v § 117a uznala existenci memorand, čímž dokonce vytvořila prostor pro přijetí neformálně vyvinutých praktik.<sup>18</sup>

## 2.1 Memorandum I

Memorandum I stanovuje předpoklady pro uchazeče o funkci soudce NSS a pravidla, podle kterých mají být soudci vybíráni. Pokud jde o předpoklady, jedná se o zákonné podmínky a „*klíčové vlastnosti případného kandidáta na funkci soudce Nejvyššího správního soudu*“ (v tomto textu označované jako osobnostní kritéria či obdobně).

Zákonné podmínky vycházejí především z § 60 zákona o soudech a soudcích. Dle něj se může soudcem stát státní občan České republiky, který je plně svéprávný a bezúhonný, jehož zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, který v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let, má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, složil odbornou justiční zkoušku a souhlasí se svým ustanovením za soudce.<sup>19</sup> Kromě toho se zde uplatní také úprava obsažená v § 121 odst. 2 a § 122 soudního řádu správního, jak vyplývá z kapitoly o zvláštních podmínkách pro NSS v Memorandu I.

Vedle zákonných podmínek Memorandum I hovoří o osobnostních kritériích. Těmi jsou: osobnostní kvality a charakter (např. morální integrita, objektivita), intelektuální kapacita (např. obecná právní erudice, schopnost rychle vstřebávat a analyzovat informace), schopnost porozumění a férové jednání (např. ochota trpělivě naslouchat, zdvořilé jednání), autorita a komunikační schopnosti (např. schopnost vyvolávat respekt a důvěru, schopnost udržet autoritu i v případě pokusu o její zpochybnění) a efektivita práce (např. schopnost

<sup>17</sup> BOBEK, M. Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (non)Transformation. *Papers.ssrn.com* [online]. Research Papers in Law, 2014, s. 11 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2526112](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526112)

<sup>18</sup> KADLEC, O., BLISA, A. Superjudges and the Separation of Powers: A Case Study of Judicial Informality in Czechia. *German Law Journal* [online]. 2024, č. 8, s. 1286 [cit. 14. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.68>

<sup>19</sup> Novela zákona o soudech a soudcích přidala mezi předpoklady pro funkci soudce ještě úspěšné absolvování výběrového řízení, tato podmínka se ale pro NSS neuplatní, jak je dále rozebráno v bodě 3.2, proto zde není zmíněna.

pracovat rychle a pod tlakem, schopnost dobře si organizovat svůj čas a bez průtahů vyhotovovat jasně odůvodněná rozhodnutí).

Co se týče procesu výběru, stanoví Memorandum I, že „*předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, které by měly schopnosti i motivaci zařadit se do týmu soudců Nejvyššího správního soudu. Vhodnost takového doporučení pak posoudí nejprve předseda soudu.*“ Předběžně vybraného kandidáta představí předseda soudu „*na zasedání pléna soudu a umožní mu představit se, vystoupit se svými názory, motivací, vyložit svůj pohled na fungování soudu a svou možnou roli v něm.*“ Právo účasti na zasedání pléna mají ministr spravedlnosti či jeho zástupce a zástupce Kanceláře prezidenta republiky, kteří jsou o jeho konání informováni. Po slyšení kandidáta vydá soudcovská rada, která je dle § 23 odst. 3 soudního řádu správního poradním orgánem předsedy a skládá se z 5 soudců NSS, doporučení předsedovi NSS a ten s přihlédnutím k jeho obsahu učiní následně kroky směřující buď k navržení vybraného kandidáta do soudcovské funkce, nebo mu sdělí, že pro takový postup neshledal dostatečné důvody.

Dalo by se říct, že Memorandum I je koncipováno tak, že otevírá dveře na Nejvyšší správní soud osobám, které ve chvíli kandidatury na soudce NSS ještě nejsou soudci. Naopak pro stávající soudce vytváří cestu na NSS spíše Memorandum II.

## 2.2 Memorandum II

Memorandum II obsahuje pravidla dočasného přidělování a překládání soudců k NSS a vyplývá z něj druhá možnost, jak se stát soudcem NSS.

Pokud jde o předpoklady pro uchazeče o místo soudce NSS, nestanoví Memorandum II mnoho. Z textu se dozvídáme následující: „*Obecné nároky na soudce, kteří mají být dočasně přiděleni či přeloženi k Nejvyššímu správnímu soudu, jsou obdobné požadavkům popsaným v [Memorandu I]. Nyní předkládaná pravidla vycházejí z toho, že hledané osobnosti již soudci jsou, svou funkci u některého soudu vykonávají a je tedy možno se zejména prostřednictvím výsledků práce s jejich vlastnostmi, schopnostmi, vědomostmi, dovednostmi, názory a postoji dostatečně seznámit.*“ Obecnými nároky obdobnými požadavkům popsaným v Memorandu I mohou být myšlena zákonná a osobnostní kritéria.

Zákonná kritéria relevantní pro Memorandum II vycházející se zákona o soudech a soudcích a ze soudního řádu správního. Pokud jde o zákon o soudech a soudcích, relevantní je ta část, která upravuje dočasné přidělování soudců. Jeho § 68 předpokládá, že soudce dříve přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu nebo přeloženého k určitému soudu lze dočasně přidělit k jinému soudu s jeho souhlasem na dobu nejdéle tří let. V případě Nejvyššího správního soudu rozhoduje o dočasném přidělení ministr spravedlnosti na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu po projednání s předsedou soudu, u něhož na základě předchozího přidělení nebo přeložení soudce působí. Dle Memoranda II se k dočasnému přidělení vyjadřují též soudcovské rady NSS a soudu, ze kterého příslušný soudce přichází. Soudní řád správní k tomuto v § 122 doplňuje, že k NSS může být (se svým souhlasem nebo na svou žádost) přeložen soudce, který má právní praxi po dobu nejméně deseti let a který svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu funkce.

Osobnostní kritéria daná Memorandem I jsou vypsána výše.

Kromě toho Memorandum II uvádí, že je třeba zkoumat, „*zda soudce dočasně přidělený je schopen osvojit si náročnou problematiku práce soudu kasačního, jehož jedinečnou funkcí je sjednocovat rozhodovací praxi nižších soudů a v širším pojetí i veřejné správy, a na této činnosti se plnohodnotně aktivně podílet.*“

Co se týče pravidel pro dočasné přidělení či trvalé přeložení, popisuje je Memorandum II vcelku podrobně. Nejvyšší správní soud určí maximální počet dočasně přidělených soudců v daném období, stanoví lhůtu k přijímání žádostí, obsah žádosti jakož i poukaz na osoby, jež mohou podat o soudci reference. Předseda soudu o všech podaných žádostech informuje soudcovskou radu a soudci jsou pozváni ke slyšení před soudcovskou radou. Po slyšení předseda soudu společně se soudcovskou radou zhodnotí informace o každém soudci, který se jej zúčastnil a podle jeho výsledku rozhodne, zda a u kterého soudce navrhne jeho dočasné přidělení k Nejvyššímu správnímu soudu, na jaké období, či takový návrh nepodá. Dočasné přidělení konkrétního soudce je formalizováno rozhodnutím ministra spravedlnosti. Dočasně přidělený soudce se zásadně vrací k soudu, ke kterému je trvale přidělen. Předseda NSS může výjimečně po uplynutí původně stanoveného období požádat po předchozím vyjádření soudcovské rady o prodloužení dočasného přidělení na další období.

Po uplynutí doby dočasného přidělení, případně ještě v jeho závěru, proběhne dílčí hodnocení. Na základě předložených dílčích hodnocení provede předseda NSS společně se soudcovskou radou komplexní zhodnocení průběhu dočasného přidělení. Pokud komplexní zhodnocení dočasně přiděleného soudce po uplynutí první či prodloužené (nebo opakované) doby dočasného přidělení vyzní jednoznačně pozitivně a přesvědčivě, může předseda NSS „*podat návrh ministru spravedlnosti na trvalé přeložení soudce k výkonu soudnictví k Nejvyššímu správnímu soudu [...]. Podání návrhu předchází zveřejnění tohoto záměru se stručnou charakteristikou soudce a slyšení soudce, který má být přeložen, před plénem Nejvyššího správního soudu. V něm soudce vystoupí se svými názory, motivací, vyloží svůj pohled na fungování soudu a svou možnou roli v něm.*“

### 3 Transparentnost výběru soudců Nejvyššího správního soudu

Teoreticky popsany proces výběru soudců NSS nyní pro přehlednost rozdělím do 5 stádií, na která dle literatury můžeme rozdělit proces výběru soudců obecných soudců: Za prvé, zákonodárce stanoví kritéria, která musí osoba splňovat, aby mohla být jmenována soudcem. Za druhé, je vyhlášeno výběrové řízení na místo soudce, do kterého se mohou přihlásit osoby, které ukončily odbornou přípravu justičního kandidáta nebo splňují předpoklady, které mají stejný účinek. Za třetí, proběhne výběrové řízení a za čtvrté, je vybrán konkrétní kandidát. V pátém kroku pak proběhne formální proces navržení kandidáta ministrem spravedlnosti a posléze vládou ke jmenování soudcem a poté jmenování prezidentem do funkce.<sup>20</sup> V rámci těchto stádií se v procesu výběru soudců NSS zaměřím na zkoumání toho, do jaké míry lze v každém z nich do výběru soudců NSS nahlédnout.

<sup>20</sup> LAJSEK, V. Kritické zamyšlení nad ustanovováním soudců v ČR. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2020, č. 18, s. 627–637, nebo HAVELKOVÁ, B., KOSAŘ, D., URBÁŇÍKOVÁ, M. The Family Friendliness That Wasn't: Access, but Not Progress, for Women in the Czech Judiciary. *Law & Social Inquiry* [online]. 2021, s. 11 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1017/lsi.2021.62>

**1. stádium – Zákodárce stanoví kritéria, která je třeba splnit, aby se osoba mohla stát soudcem**

Kritéria, která mají splnit kandidáti na soudce NSS, vyplývají částečně ze zákonné úpravy a částečně z memorand. Pokud jde o zákonná kritéria, ta najdeme v § 60 a 68 zákona o soudech a soudcích a pak § 121 odst. 2 a § 122 soudního řádu správního.

Co se týče požadavků daných memorandy, Memorandum I stanoví pro zájemce o místo soudce NSS osobnostní kritéria, o kterých se podrobněji zmiňují v kapitole 2.1 Memorandum II hovoří o požadavcích obdobných Memorandu I, dále o seznámení se s vlastnostmi, schopnostmi, vědomostmi, dovednostmi, názory a postoji uchazečů o dočasné přidělení k NSS prostřednictvím výsledků jejich práce. Také je podle textu Memoranda II zkoumáno, zda soudce dočasně přidělený je schopen osvojit si náročnou problematiku práce kasačního soudu a na jeho činnosti se aktivně podílet.

K prvnímu stádiu lze říct, že kritéria stanovená jsou, a to jednak zákonodárcem, a jednak také ze strany samotného NSS. Vzhledem k tomu, že uvažujeme v kontextu vzhledu do procesu výběru soudců NSS, pozastavme se nad jasností stanovených kritérií.

Pokud jde o zákonné předpoklady, ty můžeme víceméně považovat za jasné a objektivně vyhodnotitelné. Co se týče požadavků vyplývajících z memorand, v Memorandu I můžeme najít podmínky, jejichž splnění by bylo možné relativně objektivně vyhodnotit (např. požadavek obecné právní erudice nebo vysoké úrovně znalostí v oblasti veřejného práva), nelze to však zdaleka říct o všech (viz např. požadavky jako morální integrita, objektivita, odvaha, dobrý úsudek, schopnost přistupovat ke každému jednotlivci, bez ohledu na prostředí, z něhož pochází, citlivě a s respektem, ochota trpělivě naslouchat). Na základě textu Memoranda II také nelze s jistotou určit, co je u dočasně přidělených soudců hodnoceno, tedy co má potenciální zájemce o dočasné přidělení / trvalé přeložení přesně splnit. Ani jedno z memorand tak nedává potenciálním zájemcům o post soudce NSS naprosto jasnou představu o tom, jaké podmínky musí naplnit, aby byl jejich zájem přetaven v realitu.

Na druhou stranu je ale třeba přiznat, že přijetím memorand udělal NSS určitý krok kupředu ve srovnání s minulostí, kdy to vypadalo třeba tak, jak popsala v rozhovoru soudkyně Kateřina Šimáčková, která byla jmenována soudkyní a přidělena k NSS v roce 2009.<sup>21</sup> Na otázku, jak se stalo, že byla vybrána na tento soud, odpověděla, že přesně neví a dále uvedla, že se asi jednalo o rozhodnutí předsedy, přičemž se nekonalo formalizované výběrové řízení ani osobní pohovor, na NSS pouze odevzdala životopis, seznam publikací a motivační dopis. Asi rok se nedělo nic, pak zavolali, jestli bude mít za měsíc čas na jmenovací ceremoniál u prezidenta.<sup>22</sup>

Není samozřejmě snahou říct, že soudce je třeba vybírat výhradně na základě zcela jasných a přesně měřitelných požadavků. Prakticky může být žádoucí chtít zhodnotit i „měkké dovednosti“ kandidátů. Použití objektivnějších, měřitelných, čistě profesních měřítek

<sup>21</sup> JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/soudci/detail/katerina-simackova-1966>

<sup>22</sup> LIDOVÉ NOVINY. Nejsme tu jen pro střední třídu. *Česká advokátní komora* [online]. 2011 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20140714203505/https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=7067>

pro výběr soudců s sebou ale nese významné benefity jako třeba vytvoření překážek pro ty, kteří se snaží prosadit z jakýchkoli neprofesních důvodů (např. politických nebo díky svým konexím) nebo zvýšení kvality práce soudců nižších soudů, kteří mohou být motivováni snahou dostat se na vyšší instanci<sup>23</sup>, a tak ke zkvalitnění práce justice jako celku.<sup>24</sup> Jasná kritéria výběru navíc chrání soudnictví před vlivy různých zájmových skupin nebo přicházejícími z jiných oblastí státní moci (typicky z exekutivy). Pokud je výběr veden jasně stanovenými požadavky, které jsou zaměřeny na profesionální dovednosti a zkušenosti a nikoli na názory nebo hodnoty zastávané kandidáty, omezuje se tím pole působnosti pro ovlivňování.<sup>25</sup>

## 2. stádium – Je vyhlášeno výběrové řízení na místo soudce

Výběrová řízení na post soudce NSS vyhlášována nejsou. Ostatně sám zákon o soudech a soudcích ani po novele nestanovuje pro nejvyšší soudy povinnost vypisovat výběrová řízení na pozice soudců. V § 60 sice tento zákon uvádí jako jeden z předpokladů pro ustanovení soudcem úspěšně absolvování výběrového řízení na funkci soudce, nicméně § 117a speciálně upravuje výběr soudců nejvyšších soudů a povinnost konání výběrových řízení nezakotvuje. Toto ustanovení má přitom jako speciální úprava před § 60 přednost, jak vyplývá i z komentáře k tomuto ustanovení: „úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce; zásada, že každý soudce musí být vybrán ve výběrovém řízení (s výjimkou Nejvyšších soudů)“.<sup>26</sup> Jsme tedy svědky situace, že se na zájemce o pozici soudce NSS neuplatní jeden ze zákonem stanovených předpokladů pro ustanovení soudcem, což je zvláštní. Mohli bychom ji ale vykládat i tak, že novelizované znění zákona o soudech a soudcích tlačí na předsedy nejvyšších soudů, aby výběrová řízení zavedli.

Při neexistenci praxe vyhlášení veřejných výběrových o druhém stádiu výběru soudců NSS v současnosti víme následující. Memorandum I ve svém textu říká: „*Předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, které by měly schopnosti i motivaci*

<sup>23</sup> Na tyto benefity upozorňuje text zabývající se politizací výběru soudců Nejvyššího soudu USA (CHOI, S., GULATI, M. A Tournament of Judges? *California Law Review*. California: California Law Review, 2004, č. 299, s. 303. DOI: <https://doi.org/10.2307/3481449>), přičemž jeho autoři současně uvádějí, že objektivní měřítka, podle kterých lze vybírat soudce, rozhodně existují. Mohou jimi být například: množství publikací, množství citování rozhodnutí kandidátů jinými soudy nebo rychlost rozhodování případů.

Systém výběru soudců v USA je samozřejmě jiný než ten, který se uplatňuje v Česku (potažmo přímo na NSS). Názory týkající se hodnocení kandidátů na pozici soudce jsou však dle mého názoru aplikovatelné i u nás, neboť s konkrétním systémem výběru prakticky nesouvisí. Vybírat soudce dle měřitelných, objektivních kritérií lze považovat za rozumné lhostejno v jakém se tak děje systému.

<sup>24</sup> BLISA, A., PAPOUŠKOVÁ, T., URBÁŇÍKOVÁ, M. Judicial Self-Government in Czechia: Europe's Black Sheep? *German Law Journal* [online]. 2019, č. 7, s. 1968, pozn. 98 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200023294>

<sup>25</sup> MALLESON, K. Rethinking the Merit Principle in Judicial Selection. *Journal of Law and Society*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2006, č. 1, s. 133. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2006.00351.x>

<sup>26</sup> ZEMANOVÁ, D. § 117a [Výběr soudců na funkci soudců nejvyšších soudů]. In: ZEMANOVÁ, D. *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 83.

Mimoходом Pavel Šámal a Katarína Deáková již v roce 2017 upozorňovali, že v České republice nemáme jednotný systém výběru soudců na nejvyšší soudy a tento je nahrazován pravidly či memorandy o výběru kandidátů na soudce těchto soudů (DEÁKOVÁ, K., ŠÁMAL, P. Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2017, č. 3, s. 534 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-3-10>).

*zařadit se do týmu soudců Nejvyššího správního soudu.*“ Následně předseda NSS posoudí vhodnost kandidáta, o kterém se dozvěděl, neboli provede jeho předvýběr. Neexistence výběrových řízení na post soudce NSS pro cestu dle Memoranda I ale znamená, že potenciální zájemci o post na Nejvyšším správním soude nevědí, kdy je reálně plánováno, že bude navýšen počet soudců NSS, a tedy kdy se jeho předseda dívá po potenciálních kandidátech (hodí se upozornit, že nikde není stanoven konečný počet soudců NSS). Proto není jasné, v jaké chvíli je vhodné se o post soudce na NSS ucházet. Z Memoranda I vyplývá, že předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, o těchto upozorněních však nemusí být rozhodnuto (v dané chvíli nebo vůbec nikdy), neboť celý proces není nijak jasně ukotven. Jakmile se na webu NSS objeví tisková zpráva<sup>27</sup> (což je jediná písemná forma komunikace ze strany NSS v průběhu výběru soudců) o tom, že se (v té chvíli již předvybraný) kandidát na soudce NSS představí plénu NSS, nevíme, zda bylo před tímto okamžikem zvažováno vícero potenciálních kandidátů, ani jakou cestou se kandidát(i) dostal(i) do hledáčku NSS.

Memorandu II z hlediska druhého stádia hovoří o tom, že v případě soudců správních úseků krajských soudů by jejich dočasné přidělení k NSS mělo probíhat cyklicky (cca 1x na 10 let) a sloužit k prohlubování jejich profesních zkušeností (soudce jiných úseků dle textu Memoranda II NSS nemá a ani nemůže mít ambici zahrnout do systému celoživotního vzdělávání prostřednictvím jejich dočasného přidělení). Předtím, než je rozhodnuto, kteří soudci budou na NSS dočasně přiděleni, dochází ke zveřejnění podmínek dočasného přidělení, maximálního počtu dočasně přidělených soudců a stanovení lhůty k přijímání žádostí o dočasné přidělení. To je proti Memorandu I významný rozdíl v tom smyslu, že zájemci vědí, kdy se mohou o dočasné přidělení ucházet a kolik jich bude přijato. Takovýto postup se vyhlášení výběrových řízení dle mého názoru blíží.

### 3. stádium – Proběhne výběrové řízení

V dalším stádiu se v případě NSS, kde výběrová řízení jako taková neprobíhají, postupuje tak, že pokud jde o Memorandum I, je vydána tisková zpráva informující, že (předsedou NSS) předvybraný kandidát se představí na zasedání pléna soudu. Po slyšení kandidáta vydá soudcovská rada své doporučení týkající se slyšeného kandidáta předsedovi soudu. V případě Memoranda II spočívá třetí stádium v tom, že po uplynutí doby dočasného přidělení na základě dílčích zhodnocení provede předseda soudu společně se soudcovskou radou komplexní zhodnocení průběhu dočasného přidělení.

K transparentnosti uvedených postupů lze uvést, že jediné, co je v rámci nich z vnějšku jakkoli přístupné, je zmíněná zveřejňovaná tisková zpráva o představení kandidáta na plénu (ta je zveřejňována obdobně i v případě cesty dle Memoranda II, ale až ve čtvrtém stádiu).

<sup>27</sup> Viz například tisková zpráva o představení Faisala Husseiného (Nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v listopadu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-listopadu-predstavi-plenu>) nebo Tomáše Kocourka (Nový kandidát na soudce NSS se v říjnu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nss-se-v-rijnu-predstavi-plenu>).

Do toho, co se děje při představení kandidáta na plénu nemáme žádný vhléd (zasedání pléna jsou dle § 20 odst. 4 soudního řádu správního neveřejná<sup>28</sup>) a veřejnosti nejsou žádným způsobem zpřístupňována ani vypracovávaná doporučení soudcovské rady. Stejně tak se nezveřejňuje dílčí ani komplexní zhodnocení k NSS dočasně přidělených soudců.

#### **4. a 5. stádium – Je vybrán konkrétní kandidát a proběhne formální proces jeho jmenování prezidentem**

Poslední stádia sestávají z výběru konkrétního kandidáta a formálního procesu jeho jmenování / trvalého přeložení. Vzhledem k tomu, že se u pátého stádia jedná o formalitu, jsou tato dvě stádia spojena v jednu podkapitolu.

Pokud postupujeme podle Memoranda I, pak ve čtvrtém stádiu předseda NSS po slyšení kandidáta na plénu s přihlédnutím k obsahu doporučení soudcovské rady učiní formální kroky směřující buďto k navržení vybraného kandidáta do soudcovské funkce nebo mu sdělí, že pro takový postup neshledal dostatečné důvody. Pokud předseda NSS rozhodne pozitivně, dojde v pátém stádiu k formálnímu procesu jmenování kandidáta soudcem Nejvyššího správního soudu.

V případě Memoranda II záleží na komplexním zhodnocení dočasně přiděleného soudce. Pokud toto vyzní jednoznačně pozitivně a přesvědčivě a jsou splněny další zákonné podmínky, může předseda NSS v rámci pátého stádia podat návrh ministru spravedlnosti na trvalé přeložení soudce k výkonu soudnictví k Nejvyššímu správnímu soudu. Tomuto návrhu ve čtvrtém stádiu procesu předchází zveřejnění záměru (tiskové zprávy) o trvalém přeložení soudce a slyšení soudce, který má být přeložen, před plénem Nejvyššího správního soudu.

Obdobně jako v případě třetího stádia, i v této fázi je jedinou skutečností, která je navenek komunikována, tisková zpráva (tentokrát v rámci postupu dle Memoranda II). Pokud jde o Memorandum I, rozhodnutí předsedy NSS o tom, zda (ne)navrhne vybraného kandidáta do soudcovské funkce, není zveřejněno. Na webu Nejvyššího správního soudu najdeme seznam soudců NSS, lze tedy maximálně zjistit, zda kandidát, který byl ve třetím stádiu představen na plénu NSS, se nakonec soudcem NSS stal. Co se týká Memoranda II, jak již bylo uvedeno, je zveřejněna tisková zpráva týkající se záměru trvalého přeložení soudce k NSS a informace o jeho slyšení na plénu. Toto slyšení je však opět neveřejné a zveřejněno nic není ani k následnému rozhodnutí předsedy NSS (ne)navrhnout ministru spravedlnosti kandidáta k trvalému přeložení. Stejně jako v případě Memoranda I můžeme z pozice vnějšího pozorovatele pouze čekat, zda dočasně přidělený soudce, jehož slyšení před plénem bylo navrženo, přibyl na seznam soudců NSS (tedy zda byl nakonec k NSS trvale přeložen).

<sup>28</sup> Není bez zajímavosti, že v minulosti bylo slyšení kandidáta na soudce NSS před plénem přístupné alespoň asistentům NSS. Tento systém však doznal změn a v současnosti se tohoto slyšení nemohou účastnit ani asistenti soudců NSS.

## 4 Transparentnost současného systému, úskalí a možnosti změny

Rozdělení procesu výběru soudců NSS na jednotlivá stádia a průběžné vyhodnocení toho, do jaké míry lze v každém z nich do výběru soudců NSS nahlédnout, vede k závěru, že proces výběru soudců NSS v aktuální podobě za příliš transparentní (ve významu, se kterým pracuji v tomto textu, tedy co do možnosti vnějšího vhledu) označit nelze. Detekovat lze v obecnosti dvě množiny nedostatků, a to (1) nejasná kritéria výběru a (2) obecně nedostačnou „průhlednost“ celé procedury.

Pokud jde o kritéria výběru, nejasnost některých z nich je relevantní v rámci prvního stádia výběru soudců NSS. Bylo vysvětleno, že stanovení jasných a přesně vyhodnotitelných podmínek s sebou nese nepopíratelné výhody. Pokud by existovala vůle zpřesnit kritéria, která musí soudce NSS splnit, nejednalo by se dle mého názoru o proces nikterak složitý. Ze zákona o soudech a soudcích vyplývají požadavky základní, které jsou vcelku přesně stanoveny, do znění zákona by tak nebylo třeba zasahovat. Další (již méně jasné) podmínky jsou stanoveny v memorandech, a to jsou dokumenty, kterými si pravidla stanovuje NSS sám pro sebe, lze předpokládat, že by nemělo být problematické jejich text upravit. Samozřejmě nutno připomenout, že není mou snahou tvrdit, že by soudci měli být vybíráni výhradně na základě přesně stanovených, měřitelných požadavků. Pokud ale do procesu výběru soudců zapojíme „měkká kritéria“, je dobré přinejmenším přemýšlet o tom, ve které fázi procesu budou vyhodnocována, a to právě s ohledem na transparentnost výběru. Z nynější koncepce memorand však nevyplývá, že by taková úvaha byla provedena.

Co se týče neprůhlednosti samotné procedury výběru soudců NSS, ta se projevuje různým způsobem ve druhém, třetím a čtvrtém stádiu. NSS nevypisuje výběrová řízení, proto pokud jde o cestu dle Memoranda I, nevíme, kdy je vhodné upozornit na potenciálního kandidáta na soudce NSS, ani „kde se berou“ osoby, jejichž vhodnost předseda NSS vyhodnocuje. Zřejmé je pouze to, že předseda NSS přijímá doporučení. Dále vzhledem k tomu, že kromě tiskové zprávy o představení kandidáta na plénu NSS není k (před)výběru příslušné osoby nic sdělováno, nevíme, kdo a proč (ne)byl předvybrán (ať už z množiny všech potenciálních kandidátů dle Memoranda I nebo z množiny dočasně přidělených soudců s výborným komplexním zhodnocením dle Memoranda II). Stejně tak nevíme, na co jsou kandidáti tázáni při představení na plénu. Neznáme znění doporučení soudcovské rady vypracovávané po slyšení kandidáta na plénu, ani odůvodnění následného rozhodnutí předsedy NSS o tom, zda se kandidát (ne)stane součástí soudcovského sboru Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o Memorandum II, jsou nám skryta hodnocení dočasně přidělených soudců.

Z nejasnosti procedury výběru soudců NSS plyne velmi silné postavení předsedy NSS. Je to totiž on, kdo provádí předvýběr soudců (Memorandum I) nebo společně se soudcovskou radou (poradním orgánem) komplexní zhodnocení (Memorandum II). Z dostupných dat lze přitom zjistit, že každý, jehož kandidatura byla ohlášena na webu NSS tiskovou zprávou informující o představení kandidáta na plénu NSS, se soudcem NSS opravdu stal.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Tiskové zprávy Nejvyššího správního soudu jsou dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/>

Můžeme se tak domnívat, že rozhodnutí „poslat“ kandidáta na soudce NSS po jeho předvýběru předsedou NSS (dle Memoranda I) či získání dostatečně dobrého komplexního zhodnocení od předsedy a soudcovské rady (dle Memoranda II) ke slyšení na plénu je *de facto* výběrem konkrétního člověka na post soudce NSS. Systém výběru soudců NSS se tedy z vnějšku tváří tak, že se předseda NSS vzhledem k nejasnosti požadavků a neprůhlednosti procedury výběru těší značné míře diskrece.<sup>30</sup> To ale pro výběr soudců NSS znamená rizika, jakými jsou například možnost vytváření podmínek pro protežování osob a (před)výběr kandidátů dle kritérií nesouvisejících s jejich schopnostmi stát se soudcem NSS<sup>31</sup> nebo možnost upřednostňování kandidátů odpovídajících preferencím předsedy NSS.<sup>32</sup> Silná role předsedy s sebou také nese nebezpečí ohrožení nezávislosti soudců NSS zevnitř, a to právě od předsedy samotného. Soudci se na něm totiž mohou stát závislí<sup>33</sup> a pocítovat k němu osobní loajalitu.<sup>34</sup> Kroky předsedy soudu nadto nejsou nijak výrazně viditelné a často nejsou podrobeny soudnímu přezkumu<sup>35</sup> (nebo jakémukoli přezkumu obecně<sup>36</sup>). Pozor je třeba si dát také na „lobování“ soudců vyšších soudů za své asistenty, využívání různých profesních vazeb či na preferování politicky spřízněných osob.<sup>37</sup> Jak moc jsou uvedené obavy relevantní v případě Nejvyššího správního soudu nám může aspoň částečně přiblížit pohled na seznam soudců, kteří na NSS přibyli od roku 2012 (od přijetí Memoranda I<sup>38</sup>):

Soudce/Soudkyně; rok jmenování na NSS	Profesní minulost <sup>39</sup>
Michaela Bejčková; 2016	Asistentka soudkyně NSS Marie Žiškové; soudkyně Městského soudu v Praze
Michal Bobek; 2022	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; akademik; generální advokát Soudního dvora Evropské unie
Jana Brothánková; 2014	Soudkyně Městského soudu v Praze

<sup>30</sup> Stejně jako v minulosti předsedové krajských soudů (SPÁČ, 2019, op. cit., s. 2097).

<sup>31</sup> Ibid., s. 2098.

<sup>32</sup> BLISA, A., KOSAŘ, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal* [online]. 2019, č. 7, s. 2043 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200023324>

<sup>33</sup> KOSAŘ, D. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review* [online]. 2017, č. 1, s. 98 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019616000419>

<sup>34</sup> BLISA, PAPOUŠKOVÁ, URBÁNÍKOVÁ, 2019, op. cit., s. 1963–1964, nebo BLISA, KOSAŘ, 2019, op. cit., s. 2043.

<sup>35</sup> KOSAŘ, 2017, op. cit., s. 120.

<sup>36</sup> Politický dohled nad soudnictvím (z pohledu hierarchického) v Evropě oslabil (KOSAŘ, D. Perils of Judicial Self-Government. In: KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the least accountable branch to account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 427. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316282519>).

<sup>37</sup> KÜHN, KOSAŘ, 2009, op. cit., s. 28.

<sup>38</sup> BOBEK, 2015, op. cit., s. 11.

<sup>39</sup> Nejedná se o úplný popis profesní minulosti soudců a soudkyň. Ten by ani nebyl pro text relevantní. Podstatou přehledu je především nastínění profesního propojení osob s NSS či jiným vrcholným soudem.

<b>Soudce/Soudkyně; rok jmenování na NSS</b>	<b>Profesní minulost<sup>39</sup></b>
Filip Dienstbier; 2014	Asistent soudce NSS Václava Novotného; asistent soudce Ústavního soudu Vladimíra Sládečka
Tomáš Foltas; 2014	Asistent soudce NSS Petra Průchy; soudce Krajského soudu v Brně
Tomáš Herc; 2024	Asistent předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského a soudce a později předsedy Ústavního soudu Josefa Baxy
Faisal Husseini; 2024	Asistent soudce NSS Jakuba Camrdy; soudce Krajského soudu v Brně
Jiřina Chmelová; 2024	Asistentka soudce NSS Karla Šimky; advokátka
Veronika Juříčková; 2020	Asistentka soudkyně NSS Daniely Zemanové; soudkyně Krajského soudu v Plzni a Krajského soudu v Brně
Tomáš Kocourek; 2023	Asistent soudce NSS Zdeňka Kühna; soudce Okresního soudu v Nymburce a Krajského soudu v Praze
Jan Kratochvíl; 2025	Asistent soudkyně Ústavního soudu Kateřiny Šimáčkové; právník u Evropského soudu pro lidská práva; soudce Městského soudu v Praze; akademik
Lenka Krupičková; 2018	Advokátka
Viktor Kučera; 2019	Asistent soudkyně NSS Barbary Pořízkové; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv; soudce Krajského soudu v Brně
Tomáš Langášek; 2013	Asistent předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského; generální sekretář Ústavního soudu; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv
Petr Mikeš; 2013	Právní konzultant Kanceláře prezidenta republiky; právník na Vojenském úřadu pro právní zastupování Ministerstva obrany; advokát
Pavel Molek; 2016	Asistent soudce NSS Vojtěcha Šimíčka; asistent soudkyně Ústavního soudu Kateřiny Šimáčkové; akademik
Ondřej Mrákota; 2013	Soudce Okresního soudu v Opavě a Krajského soudu v Ostravě
Milan Podhrázký; 2018	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; soudce Okresního soudu v Berouně a Krajského soudu v Praze; akademik
Ivo Pospíšil; 2018	Asistent soudkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové; generální sekretář Ústavního soudu; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv
Aleš Roztočil; 2013	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; advokát
Tomáš Rychlý; 2017	Advokát
Sylva Šiškeová; 2020	Asistentka soudců NSS Marie Součkové a Jiřího Pally; advokátka
Miloslav Výborný; 2013	Politik a soudce Ústavního soudu
Jan Vyklický; 2013	Soudce u několika obvodních soudů v Praze
Petra Weissová; 2016	Soudkyně Krajského soudu v Brně
Jitka Zavřelová; 2020	Asistentka soudce NSS Michala Mazance; soudkyně Krajského soudu v Praze

Z 26 soudců, kteří byli na NSS jmenováni od přijetí Memoranda I, jich je 19 (tj. více než 70 %) profesně spojeno s NSS (14<sup>40</sup>) nebo Ústavním soudem (5). S výjimkou Miloslava Výborného, který byl soudcem Ústavního soudu, všichni bývali asistenti soudců těchto soudů. Na jednu stranu je pochopitelně logický potenciální zájem (který si lze pouze domýšlet, protože, jak vyplývá z tohoto textu, o praktickém fungování výběru soudců NSS toho nevíme mnoho) příslušného předsedy NSS (a soudcovské rady), aby součástí soudu byli lidé, kteří se v praxi na naší nejvyšší správní instanci (či na Ústavním soudě) osvědčili. Nicméně na druhou stranu za situace, kdy je výběr soudců NSS do značné míry zamlžen, nechávají uvedená čísla prostor právě i pro úvahy související se shora naznačenými hrozbami, které s sebou nese silné postavení předsedy soudu.<sup>41</sup>

Kromě toho nutno upozornit, že i sám předseda NSS je vybírán v procesu, ke kterému bychom mohli formulovat jisté výhrady. Předseda NSS je, jak říká § 13 odst. 2 soudního řádu správního, vybírán prezidentem, přičemž rozsah prezidentovy diskrece je nejasný<sup>42</sup>, nekoná se výběrové řízení, neznáme kritéria výběru předsedy NSS, prezident neodůvodňuje své rozhodnutí.

Větší průhlednosti procesu výběru soudců NSS by přitom nemuselo být složité dosáhnout. Možností se nabízí nespočet. Pokud jde o cestu dle Memoranda I, domnívám se, že v základu by bylo dobré zavést praxi vypisování výběrových řízení, či alespoň informování o tom, že NSS přijme do svých řad soudce/kyni, což by samo o sobě zajistilo, že by se proces hledání možných kandidátů či upozorňování na ně částečně otevřel. Samotné zavedení výběrových řízení (resp. informování o zájmu navýšit počet soudců NSS) však nestačí. Systém by dále mohl „za oponou“ fungovat tak, jak funguje nyní, jen by se zakryl do oficiálního vypsání zájmu o nové soudce. V základu by proto bylo dobré, aby tento krok byl doplněn možnostmi nahlédnout do nějaké z dalších fází procesu. Nabízí se umožnění vstupu odborné veřejnosti na zasedání pléna, na kterém jsou představováni kandidáti na soudce NSS, a následné zveřejnění doporučení soudcovské rady<sup>43</sup> k příslušným kandidátům. Tyto kroky by umožnily systém výběru soudců NSS (dle Memoranda I) lépe prohlédnout a následně i lépe zkoumat a popsat. Věděli bychom totiž, kdy bude NSS hledat nové soudce, kdo se dostal až ke slyšení na plénu, mohli bychom zjistit, na co byl dotazován a následně bychom věděli, jak soudcovská rada příslušného kandidáta hodnotí. Tím by jednak potenciální zájemci o post soudce NSS získali přesnější informace o tom, co je třeba splnit, aby měli šanci být vybráni, jednak by bylo možné proces z akademického pohledu vůbec nějak hodnotit.

<sup>40</sup> Soudci, kteří v minulosti pracovali na NSS i Ústavním soudě, jsou počítáni do „skupiny NSS“.

<sup>41</sup> Výsledky systému výběru soudců na NSS samozřejmě nejsou nijak tristní. Soudci tohoto soudu se stávají kvalitní právníci s bohatými zkušenostmi. Podstatné nicméně je, jak celý proces působí navenek, nehledě na to, jak moc dobré výsledky nese (BOBEK, 2015, op. cit., s. 15).

<sup>42</sup> KOSAŘ, 2017, op. cit., s. 102.

<sup>43</sup> Zveřejňování závěrů poradních orgánů jako aspekt veřejné kontroly výběru soudců zmiňuje ve svém textu věnujícímu se výběru soudců Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie také Alberto Alemanno (ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 219).

Pokud jde o Memorandum II a dle něj fungující proces, v rámci toho jakýsi systém výběrových řízení funguje, neboť NSS určuje maximální počet dočasně přidělených soudců v daném období a stanovuje lhůtu k přijímání žádostí. V zájmu transparentnosti by nicméně bylo vhodné jako další krok poskytnout detailnější požadavky (nad rámec zákona), které mají zájemci o dočasné přidělení k NSS splnit, či popsat proces, podle kterého bude mezi zájemci vybíráno, pokud jich žádost podá více, než je NSS určený maximální počet dočasně přidělených soudců. Ideální by taktéž bylo, pokud by NSS zveřejňoval komplexní zhodnocení dočasně přidělených soudců. Nicméně takový krok by v tuto chvíli, domnívám se, byl vnímán jako intenzivní zásah (jde na rozdíl od zveřejnění doporučení soudcovské rady vypracovávaného podle Memoranda I po slyšení na plénu o hodnocení práce daného soudce, nikoli pouze o hodnocení jeho „výstupu“ na plénu), který by mohl odradit zájemce o dočasné přidělení k NSS. Kromě uvedeného bych se (i v rámci jednotnosti v přístupu) přikláběla také k tomu, aby stejně jako v případě postupu dle Memoranda I byla umožněna odborné veřejnosti účast na zasedání pléna NSS, na kterém je kandidát na přeložení (po dočasném přidělení) představen.

Uvedené změny by dle mého názoru vedly k otevření celé procedury výběru soudců NSS očím veřejnosti. Kromě toho, že potenciální zájemci o post soudce NSS by měli více informací o celém průběhu a požadavcích, z akademického pohledu bychom díky lepšímu přehledu mohli celý proces jednodušeji a podrobněji zkoumat. Možné by bylo hodnotit, jak plénum NSS (popř. soudcovská rada) přistupuje k jednotlivým kandidátům, na co jsou dotazováni (co je pro NSS tím pádem podstatné), nebo kteří kandidáti se hlásí do výběrových řízení a mají o post na NSS zájem. Možností dalšího zkoumání je vícero, problematika výběru soudců (buď samostatně, nebo ve vazbě na zachování jejich nezávislosti) je důležitým a komplexním tématem, kterému stojí za to se důkladně věnovat. V současnosti se však, pokud jde o NSS, bohužel můžeme bavit pouze o tom, co všechno o výběru jeho soudců nevíme.

Uvedené návrhy by samozřejmě byly významnými systémovými změnami, proti jejich zavedení by mohlo být argumentováno kupříkladu ochranou pověsti kandidátů nebo hrozbou odstrašujícího účinku na budoucí kandidáty.<sup>44</sup> Avšak samo Memorandum I uvádí, že soudci musí „počítat s tím, že jejich práce bude vystavena veřejné kritice.“ A dále pak, že NSS „je soudem otevřeným, složeným z lidí, kteří se nezdrahají veřejnosti ukázat své tváře a prezentovat svá rozhodnutí. Předsedou soudu vybraný kandidát by tedy měl být srozuměn s tím, že s jeho jménem a popisem dosavadní profesní dráhy bude seznámena veřejnost, že svou osobu vystaví obecné debatě.“ Ucházejí-li se kandidáti na soudce NSS o pozici, ve které bude jejich práce vystavena veřejné debatě atd., jeví se jako zbytečné chránit jejich osoby v procesu výběru a tento nastavovat neprůhledně. Legitimita soudce spíše stoupá a nikoli klesá, pokud jsou veřejnosti známy důvody jeho výběru. Rovněž by se se zvýšením transparentnosti mohla zvýšit autorita a legitimita NSS samotného. A pokud jde o případy, kdy by kandidát vybrán nebyl, i ty by mohly mít pozitivní

<sup>44</sup> Oba argumenty jsou používány k obhajobě zamezení přístupu třetích stran k závěrům poradních orgánů asistujících při volbě soudců Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie (ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 213).

efekt, a to takový, že ovlivní jiné potenciálně nevhodné kandidáty, a ti se o místo ucházejí primárně ani nebudou.<sup>45</sup>

Na druhou stranu nalezneme i názory, které se přiklání k podpoře silnější role předsedů soudů (popř. soudců). Třeba Jiří Příbáň vychází z principu dělby moci a píše, že Česká republika vykazuje „*trestubodný deficit v oblasti soudcovské samosprávy a seberegulace*“. Pod pojem samosprávy přitom, odkazuje na dílo Montesquieua, Příbáň zahrnuje institucionální, rozpočtovou samosprávu, a i možnost spolupodílet se na ústavní pravomoci jmenování soudců. Podle něj „*[a]bsence soudcovské samosprávy a příliš stručný i vágní jazyk ústavy v kombinaci se širokou možností zásahů výkonné moci do moci soudní v českém ústavním prostředí vedou ke jedinému možnému důsledku – snaže vrcholných soudních institucí princip nezávislosti posílit všude tam, kde k tomu tyto instituce mají jurisdikci, a tím suplovat soudní reformu, která našemu ústavnímu systému chybí*.“<sup>46</sup>

Lze uzavřít, že systému výběru soudců NSS je možné do značné míry vytýkat nedostatečnou transparentnost v tom smyslu, jakým jsem ji chápala v tomto textu, tedy že do procesu výběru soudců NSS nejde z vnějšku příliš nahlédnout. Bylo by ale možné (v některých případech dokonce vcelku jednoduše) učinit kroky ke změně, tedy v kontextu výše zmíněných dvou množin nedostatků kroky k jasnějším kritériím výběru a k průhlednější proceduře výběru. Dalším předmětem diskuze a zkoumání nyní tedy může být posouzení jednotlivých možností, které se v tomto ohledu nabízejí, jejich možných úskalí a benefitů.

## Závěr

Cílem textu bylo popsat, do jaké míry můžeme současný systém výběru soudců Nejvyššího správního soudu považovat za transparentní, přičemž v první kapitole bylo vysvětleno, že transparentnost je chápána jako stav, kdy lze do procesu výběru soudců NSS nahlédnout, tedy kdy je z pozice externího pozorovatele seznatelné, co se v rámci něj děje.

Proces výběru soudců NSS byl rozdělen na 5 stádií, do kterých literatura rozděluje výběr soudců obecných soudů, což umožnilo jej srozumitelně uchopit. Tato stádia jsou: stanovení kritérií, která musí kandidát splňovat, aby mohl být jmenován soudcem; vyhlášení výběrového řízení na místo soudce; realizace výběrového řízení; výběr konkrétního kandidáta a konečně pak na závěr formální proces navržení kandidáta ke jmenování soudcem a jmenování prezidentem do funkce. Současně byl při rozboru transparentnosti výběru soudců NSS v každém stádiu brán ohled na to, že kandidáti mají dle interních pravidel NSS dvě možnosti, jak se na tento soud dostat, a to cestou dle Memoranda I a dle Memoranda II. Pozornost byla věnována každé z těchto cest zvlášť.

V procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu bylo z hlediska možnosti vnějšího vhledu do něj detekováno několik problematických skutečností, které lze podřadit pod dvě obecné množiny nedostatků – nejasná kritéria výběru a celkově nedostatečně průhlednou

<sup>45</sup> ALEMANNI, 2015, op. cit., s. 221.

<sup>46</sup> PŘIBÁŇ, J. Moc soudní je „nejméně nebezpečná“: Několik poznámek k deficitu soudcovské samosprávy a nezávislosti české justice. In: KYSELA, J. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 42.

proceduru výběru soudců NSS. Nejasná kritéria výběru se projevují v počáteční fázi, kdy především z memorand nevyplývají zcela jednoznačné požadavky na kandidáty na soudce NSS. Problematika nejasnosti procedury pak prostupuje celým dalším průběhem výběru soudců NSS, do kterého z vnějšku prakticky nelze nahlédnout. Jediným zveřejňovaným výstupem (ať už jde o cestu dle Memoranda I nebo Memoranda II) je tisková zpráva týkající se toho, že kandidát na soudce NSS bude představen na plénu. To vede k silnému postavení předsedy NSS v průběhu výběru soudců „jeho“ soudu a k určitým rizikům s tímto spojeným. Je přitom možné podniknout kroky za účelem dosažení větší transparentnosti výběru soudců NSS, ať už to je přesnější specifikace požadavků na kandidáty na soudce obsažených v memorandech, zpřístupnění zasedání pléna, na kterém dochází k představování kandidátů na soudce NSS, veřejnosti, nebo vytváření a zveřejňování písemných výstupů z průběhu výběru soudců NSS.

Príspevek je zverejnen pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).