

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Nález Ústavního soudu k postavení soudních funkcionářů

Jan Kolba*

Dne 6. 10. 2010 vydal Ústavní soud nálezy, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, jímž zrušil některá ustanovení (nebo jejich části) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) – dále jen „ZSS“, jedno přechodné ustanovení k zákonu č. 314/2008 Sb., kterým se mění ZSS a některé další zákony (dále jen „zákon č. 314/2008 Sb.“), a konečně jedno ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

Navrhovatel, jímž byla skupina senátorů, se předně domáhal zrušení těch částí zákona č. 314/2008 Sb.¹, které byly přijaty na základě legislativní praxe komplexního pozměňovacího návrhu (hledisko procedurální), *in eventum* zrušení některých, zákonem č. 314/2008 Sb. novelizovaných, ustanovení výše uvedených zákonů a některých přechodných ustanovení k tomuto zákonu samotnému (hledisko materiální).

a) Protiústavnost komplexního pozměňovacího návrhu²

Návrh zákona č. 314/2008 Sb. byl předložen vládou³, avšak při projednání v prvním čtení na půdě Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny bylo přijato usnesení, jímž byl Poslanecké sněmovně v podstatě předložen zcela nový návrh téhož zákona (tzv. komplexní pozměňovací návrh).⁴ A právě v tom spatřo-

val navrhovatel rozpor s ústavním pořádkem. Argumentoval především tím, že podstatná změna znění vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně má povahu „zastřežené zákonodárné iniciativy“, kterou navíc v případě poslaneckého výboru uplatňuje někdo, kdo jí nedisponuje. Jedná se o nahrazení původního návrhu návrhem novým, což senátoři připodobnili tzv. přílepkům, které již dříve Ústavní soud označil za protiústavní.⁵ Je tu riziko obcházení vlády jako kolegiálního orgánu obdařeného zákonodárnou iniciativou, a to ze strany ministrů a ministerských úředníků, kteří si změny v návrhu lidově řečeno „protlačí“ přes spřízněné poslance. Návrhu zákona nadto chybí řádná příprava, odůvodnění (což je v rozporu s JŘPS) a připomínkový proces, a není tak vyhověno požadavku práva na dobré zákonodárství. Vláda nemá možnost se k návrhu vyjádřit a limitují se práva parlamentní menšiny. To vše odporuje čl. 1 odst. 1, čl. 41 a čl. 44 Ústavy.

S těmito argumenty se Ústavní soud vypořádal více méně stručně, a to především poukazem na svá předchozí rozhodnutí, v nichž nikdy nedospěl k tomu, že „by tato praxe byla v rozporu s ústavními pravidly parlamentního práva“ (viz odst. 39). Navíc, se podle Ústavního soudu jedná o institut parlamentní praxe⁶, který se pohybuje v mezích ústavního pořádku. Vláda jako předkladatel je stále „pánem návrhu“ – může navrhnout přerušení projednávání návrhu a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení (se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve čtení třetím). Obsahové nedostatky komplexního pozměňovacího návrhu pak nedosahují úrovně neústavnosti, ačkoliv se jedná o existující problém legislativního procesu. V daném případě vystupoval ministr spravedlnosti jako představitel (zástupce) vlády a s pozměněným návrhem souhlasil.

Je nutno podotknout, že v nálezech, na něž odkázal, se Ústavní soud touto problematikou zabýval pouze nepřímo, v rámci obligatorního přezkumu ústavnosti pro-

* JUDr. Jan Kolba, Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Tímto návrhem byl novelizován zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích přísedících a státní správě soudů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

² K této části nálezu viz i komentář Kroupa, J., „Komplexní pozměňovací návrhy“ a otázka ústavnosti, Veřejná správa č. 26/2010, str. 16 a 17.

³ V Poslanecké sněmovně projednáván jako tisk. č. 425/0 (http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=425).

⁴ Návrh v této podobě byl předložen jako tisk č. 425/1 (http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=425&ct1=1).

⁵ Viz nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (37/2007 Sb.).

⁶ JŘPS institut komplexního pozměňovacího návrhu nezná, a je nutno jej považovat za standardní pozměňovací návrh.

cesu přijetí daného právního předpisu.⁷ V některých rozhodnutích zase zazněly i z řad samotných soudců argumenty směřující proti tomuto druhu legislativní praxe.⁸ I v rozebíraném nálezu je též ostatně uvedeno (odst. 39), že „(...) ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu“. Podle mého názoru si tak uvedená problematika zasloužila poněkud detailnější odůvodnění, i když Ústavní soud neplní výzkumnou funkci a není účelem ani jeho plenárních rozhodnutí předkládat právníkům veřejnosti podrobné rozborové právního problému. Pro stručnost odůvodnění svědčí i to, že diskuse při jednání v plénu na toto téma nebyla zřejmě nijak vyhrocená, neboť nikdo ze soudců si k této části nálezu nepodal odlišné stanovisko. Zásadním argumentem svědčícím pro zamítnutí návrhu je, že vláda je i po předložení komplexního pozměňovacího návrhu stále „jeho pánem“ a může s ním libovolně naložit, tj. nedochází k jejímu obcházení, a parlamentní menšina má stále možnost se k návrhu vyjádřit. V daném případě je přesto podle mého názoru uvedený postup znepokojující, neboť není zcela jasné, z jakého důvodu byl návrh zcela nově přepracován Ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny za souhlasu ministra spravedlnosti, jenž byl zřejmě zpracovatelem návrhu původního. Nadto, případnou obsahovou nedostatečnost, jakož i absenci odůvodnění pokládá i Ústavní soud za neblahou skutečnost, přestože nedosahuje „úrovně neústavnosti“.

b) Neústavnost samotné právní úpravy

V této části navrhovatel brojil proti právní úpravě několika institutů souvisejících se vztahem mezi mocí výkonnou a mocí soudní. Zde se návrh rozpadá celkem do šesti bodů:

1. Přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti,
2. dočasné zproštění výkonu funkce soudce ministrem spravedlnosti,
3. počet místopředsedů Nejvyššího soudu,
4. zavedení funkčního období předsedů a místopředsedů soudů a s tím související
5. možnost opakovaného jmenování předsedů a místopředsedů soudů a
6. přechodná ustanovení vztahující se k zavedení funkčního období předsedů a místopředsedů soudů.

⁷ Výčet nálezů uvedený Ústavním soudem lze doplnit o nálezy pléna ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, odst. 40.

⁸ Zejména v odlišných stanoviscích k nálezu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (88/2008 Sb.). Zde se jednalo o podobnou situaci, kdy rozsáhlé pozměňovací návrhy byly předloženy ve druhém čtení jednotlivými poslanci.

Ad 1.

Novelou provedenou zákonem č. 314/2008 Sb., byla do ZSS **znovu** vložena možnost dočasného přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti. Ústavní soud tak rozhodoval o institutu, který již jednou prohlásil za protiústavní⁹, a proto téměř totožně znějící část právního předpisu nikoliv překvapivě opět zrušil. Přitom zopakoval, že „*imanentním rysem soudcovské funkce je kontinuálnost jejího výkonu*“, a proto „*členství v poradních orgánech ministerstva, vlády i obou komor parlamentu*“, ¹⁰ *stejně jako plnění úkolů odlišných složek státní moci je v rozporu s principem dělby moci*“. To je umocněno také tím, že i proces přípravy a výběru soudců či jejich kariérní postup probíhá v České republice pod vedením výkonné moci, zejména pak ministerstva spravedlnosti (odst. 47 *in fine*). Lze si totiž jistě představit kariérní postup soudce či jeho jmenování předsedou či místopředsedou některého ze soudů podmíněného právě absolvováním tzv. stáže u ministerstva. Ústavní soud upozornil na možná rizika související s mimosoudními aktivitami soudců, a to zejména tehdy, zahrnují-li kontakty s tzv. politickou mocí, a naznačil, že soudce by neměl dát podnět k pochybnostem o svém nestranném postavení tím, že bude plnit úkoly náležející moci výkonné či zákonodárné.

Lze si v této souvislosti klást otázku, zdali se takové závěry mohou uplatnit i na jiné mimosoudní vztahy soudců k politické moci (i když se jedná o kontakty neformálního charakteru). Do jaké míry je možno styky soudců (např. společenského rázu)¹¹ s představiteli moci výkonné či zákonodárné považovat z tohoto pohledu za ústavně únosné? Jedná se zřejmě o otázku spojenou s požadavky kladenými na výkon funkce soudce v rovině soudcovské integrity a profesionality tak, jak jej vyjadřuje zejména § 80 odst. 1 ZSS, stanovením, že „*soudce (...) je povinen (...) v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů*“. Lze též pokusit se o maximu, která se jako červená nit vine okolo postavení soudců a jejich vystupování, totiž že soudce nejen že má být nezávislým a nestranným, ale má se takovým i jevit. Je nezpochybnitelné, že vhodnost takového chování je třeba hodnotit případ od případu, ale i s ohledem na kritéria uvedená Ústavním soudem.

⁹ Bylo to nálezem pléna ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.), jímž zrušil část § 68 odst. 1 a § 99 odst. 1 písm. c) ZSS ve slovech „ministerstvu nebo“.

¹⁰ Ústavní soud zde evidentně mířil na znění § 85 ZSS.

¹¹ K tomu např. Vojtěch Šimíček na blogu Jiné právo uvádí, že by měl „*jako soudce vždy např. dobře vážit, které pozvání na společenskou akci (...) raději odmítnout*.“ (viz. diskuse k: Šimíček, V., Ministerské stáže a nezávislost soudců, zdroj: blog Jiné právo dne 21. 9. 2010, <http://jinepravo.blogspot.com/2010/09/vojtech-simicek-ministerske-staze.html>).

Protiargumenty obsažené v odlišném stanovisku soudce Musila spočívají především v tom, že v době působení u ministerstva soudce nevykonává rozhodovací činnost, a proto nedochází k sepětí moci soudní s mocí výkonnou ani k porušení požadavku nezávislosti soudce a že ovlivnění následné rozhodovací činnosti soudce (rozum. po skončení stáže) je spekulativní, neboť „*osobní integrita a požadavky kladené na výběr a činnost soudce musí skýtat dostatečné záruky proti takovému ovlivňování (...)*“. Vůči tomu ale stojí výše uvedený argument, že právě výběr soudců a jejich kariérní postup je v České republice zaštiťen především Ministerstvem spravedlnosti a dále fakt, že selekce kandidátů na pozice soudců je krajně netransparentní. Z tohoto pohledu tudíž podle mého názoru nelze hovořit o zákonné záruce osobnostní integrity soudců a jejich neutrálního vztahu k ministerstvu.

Navic, je stále třeba respektovat zásadu, že soudce nejen že má být nezávislým a nestranným (subjektivní stránka nezávislosti), ale má se takovým i jevit (objektivní stránka nezávislosti). Ačkoliv jsem přesvědčen, že v naprosté většině případů nedochází k zásadnímu zasažení soudcova charakteru či jeho postoje k moci výkonné, je nutné zachovat i externí přesvědčení, že soudce nemůže být takovým vztahem při svém rozhodování ovlivněn.

Co se týče požadavku **kontinuálního výkonu soudcovské funkce**, poukazuje soudce Musil na to, že takový předpoklad nelze vyvodit ze žádného ústavního předpisu a k diskontinuitě ostatně může dojít (a často i dochází) v důsledku vzdání se funkce soudce, jeho dočasného působení v jiné právnícké profesi a následně návratu do soudcovského taláru.

Je však třeba si uvědomit, že Ústavní soud nehodnotil diskontinuitu funkce soudce, ale diskontinuitu jejího výkonu. V nálezů tak nebyla analyzována situace jmenování soudce, jenž již dříve jako soudce působil.¹² Důležité je potom posoudit, zda soudce může na základě zákonného ustanovení vykonávat činnost „jinde než u soudu“, stanoví-li čl. 82 odst. 3 Ústavy, že „*funkce soudce není slučitelná (...) s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě*.“ Jinak řečeno, zda soudce může vykonávat také jinou činnost než tu, která je vlastní výkonu funkce soudce (viz zejména čl. 90 Ústavy), a zda tedy může dojít k onomu přetržení výkonu soudcovské činnosti za nezměněných funkčních okolností.¹³

Problém s tím spjatý je, jaký charakter má činnost soudce přiděleného k ministerstvu, co je to funkce ve veřejné správě a zda je možné rozlišovat zastávání takové

vé funkce a její výkon. Nicméně je zřejmé, že soudce dočasně přidělený k ministerstvu nevykonává soudcovskou činnost, a tedy vykonává činnost vlastní jiné složce státní moci. Jestliže by Ústava stanovila, že výkon funkce soudce není slučitelný s výkonem jakékoliv funkce ve veřejné správě, pak by situace podle mého názoru byla zřejmá. Nestanoví-li tak, lze se tázat po jejím smyslu a účelu či úmyslu ústavodárce, což Ústavní soud učinil.

Ústavní soud k tomuto bodu (výroku I.) konečně podotknul, že nepovažuje za důvodné, jestliže soudci dočasně přidělení k ministerstvu pobírají ve smyslu § 99 odst. 3 ZSS ohodnocení ve výši soudcovského platu. Soudci, kteří jsou dočasně zproštěni výkonu funkce soudce, nevykonávají u ústředního orgánu státní správy soudcovskou činnost a je-li jim přiznáváno vyšší ohodnocení než ostatním na roveň postaveným zaměstnancům ministerstva, jedná se o porušení § 110 zákoníku práce (ZPr). Nestejné odměňování zaměstnanců stejného zaměstnavatele za stejnou práci není však podle mého mínění spojeno přímo s ústavně garantovanou nezávislostí soudní moci či principem dělby moci, ale zřejmě (Ústavní soud to výslovně neuvedl) s ústavně garantovaným principem rovnosti v právech (čl. 1 Listiny) a snad i právem na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny). Je také otázkou, zda lze výkon stáže soudce u ministerstva považovat za závislou práci ve smyslu § 2 odst. 4 ZPr, a především zda je obecně naplněn předpoklad stejné práce ve smyslu § 110 odst. 2 ZPr (podle mého názoru to nelze posuzovat paušálně, ale případ od případu).

Při souznění s výrokem Ústavního soudu nelze nicméně odhlédnout od toho, že dočasné přidělení soudců poskytovalo jisté praktické řešení zejména při koncipování nových právních úprav s využitím znalostí soudců specialistů, kteroužto možnost nelze dost dobře nahradit účastí v připomínkovém řízení. Není možné pominout ani skutečnost, že za stávajícího modelu výběru a jmenování soudců je stále zachována možnost působení soudce u ministerstva po vzdání se funkce a opětovného jeho jmenování po dokončení příslušných prací. Lze také pochybovat o tom, zda záměr sledovaný návrhovatelem (a potažmo Ústavním soudem) nebude možné obejít přidělením soudce k Justiční akademii, nad níž ministerstvo vykonává dohled (§ 129 odst. 1 ZSS), kterou řídí ředitel jmenovaný ministrem spravedlnosti (§ 130 odst. 3 ZSS) po projednání s Radou akademie, jejichž sedm členů jmenuje také ministr spravedlnosti (§ 130 odst. 2 ZSS). Bude-li však ministerstvo nález respektovat, nezbyvá mu než si vychovat vlastní kvalitní legislativce (což by bylo žádoucí) nebo provádět personální *outsourcing* v jiných vodách.

¹² Byť i v nálezů Pl. ÚS 7/02, na něž se předmětný nález sám odvolává, je snad též nesprávně uvedeno: „Imanentním rysem **této funkce** je totiž její kontinuita.“ Tuto větu v rozebíraném nálezů Ústavní soud nepřevzal.

¹³ Odhlížím zde od aktivit soudce jako je činnost pedagogická, literární, publicistická a umělecká.

Ad 2.

Ústavní soud též zrušil pravomoc ministra spravedlnosti dočasně zprostit výkonu funkce předsedu nebo místopředsedu soudu, je-li tento kárně stíhán pro takové kárné provinění, pro něž je v kárné žalobě navrženo odvolání z funkce soudce nebo odvolání z funkce předsedy či místopředsedy soudu, a to do pravomocného skončení kárného řízení (viz zrušený § 100a odst. 1 písm. b/ ZSS). Právní řád předsedovi či místopředsedovi soudu totiž nenabízí možnost právní ochrany, jako je tomu v případě dočasného zproštění výkonu funkce soudce ve smyslu § 100 odst. 4 ZSS. Tato skutečnost v kontextu s tím, že ministr spravedlnosti je jedním z kárných žalobců proti jakémukoliv předsedovi či místopředsedovi soudu a sám může takové kárné opatření navrhnout, je „v rozporu s ústavním principem dělby moci a nezávislosti soudní moci před zásahy moci výkonné“ (odst. 56). S tím lze v zásadě souhlasit, a to zejména s ohledem na již ustálený závěr, že výkon správy soudu předsedou či místopředsedou soudu nelze dost dobře oddělit od výkonu funkce soudce.

Zajímavé ovšem je, že Ústavní soud neproblematizoval pravomoc ministra spravedlnosti dočasně zprostit výkonu funkce předsedu či místopředsedu soudu, jenž je trestně stíhán nebo vůči němuž bylo ve smyslu § 91 ZSS zahájeno řízení o jeho nezpůsobilosti vykonávat soudcovskou funkci (§ 100 odst. 1 písm. a/ a písm. c/ ZSS). Co se týče druhého případu, je možno souhlasit s Ústavním soudem, že i soudní funkcionáři mají k dispozici opravný prostředek v podobě námitek podle § 100 odst. 4 ZSS, neboť se jedná o řízení v souvislosti s výkonem funkce soudce (nikoliv místopředsedy či předsedy soudu). Nicméně v případě prvním (zahájení trestního stíhání) taková možnost (místo)předsedovi soudu dána není. To sice Ústavní soud reflektoval, nicméně zvláštní ochranu spatřoval v tom, že trestní stíhání zahajují orgány činné v trestním řízení, a navíc je třeba předběžného souhlasu prezidenta republiky ve smyslu § 76 odst. 1 ZSS. Je však nutno poukázat na to, že souhlas prezidenta republiky s trestním stíháním (nebo se vzetím soudce do vazby) je třeba jen tehdy, jestliže čin byl spáchán při výkonu funkce soudce či v souvislosti s ní.

Ad 3.

Zákonem č. 314/2008 Sb. bylo původně jednotné číslo slova „místopředseda“ Nejvyššího soudu nahrazeno plurálem tohoto výrazu, přičemž záměrem zákonodárce byla zřejmě „harmonizace“ znění ZSS a čl. 62 písm. f) Ústavy. K tomu Ústavní soud uvedl, že plurál „místopředsedy“ užitý v Ústavě ještě bez dalšího nevyklučuje existenci pouze jednoho místopředsedy Nejvyššího soudu. Uznal úmysl zákonodárce umožnit prezidentu republiky jmenovat větší počet místopředsedů

Nejvyššího soudu, neboť takový postup sám o sobě není v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 91 odst. 2 Ústavy), avšak ani nadále není existence pouze jednoho místopředsedy Nejvyššího soudu protiústavní. Problematickým je nicméně to, že zákonodárce nestanovil určitý počet místopředsedů Nejvyššího soudu a také to, že jmenování není podmíněno návrhem či souhlasem předsedy Nejvyššího soudu, jako je tomu v případě vrchních, krajských a okresních soudů (§ 103 odst. 1, § 104 odst. 1 a § 105 odst. 1 ZSS) či v případě přidělení soudce k Nejvyššímu soudu (§ 70 ZSS).

Postavení předsedy Nejvyššího soudu je zvláštní v tom směru, že Ministerstvo spravedlnosti správu Nejvyššího soudu vykonává jeho prostřednictvím, nikoliv přímo, a že místopředsedové Nejvyššího soudu vykonávají státní správu Nejvyššího soudu v rozsahu předsedou určeném (viz odst. 60). Tomu se dá rozumět tak, že do pojmu „správa Nejvyššího soudu“ spadá i rozhodování o personálních otázkách a že závisí-li na (spolu)rozhodnutí předsedy Nejvyššího soudu přidělení soudce k tomuto soudu, pak by mělo záležet i na jeho (spolu)rozhodnutí, kolik bude mít Nejvyšší soud místopředsedů (byť ne již, kdo z řad soudců Nejvyššího soudu jimi bude), neboť jim tak jako tak určuje rozsah činnosti v oblasti správy soudu.

Ústavní soud konstatoval, že „(...) je třeba, s ohledem na možný počet místopředsedů Nejvyššího soudu, zdůraznit tu skutečnost, že zde působí rovněž předsedové kolegií Nejvyššího soudu jmenování jeho předsedou (...)“ (odst. 60). Předsedové kolegií Nejvyššího soudu ale – na rozdíl od jeho místopředsedy(ů) – nevykonávají státní správu soudu (§ 15 odst. 2 ZSS), a není tedy jasné, v jakém ohledu by tyto dvě funkce měly kolidovat.¹⁴

Z hlediska v nálezu obsažených náznaků by nově přijatá právní úprava měla respektovat to, že prezident republiky nebyl Ústavou nadán k tomu, aby (spolu)určoval počet místopředsedů Nejvyššího soudu, neboť skutečnost, že tato jeho pravomoc není kontrasignovanou, směřuje k zaručení nezávislosti Nejvyššího soudu, nikoliv k jejímu zasažení. Zákon by tak měl napříště buď stanovit pevným číslem počet místopředsedů Nejvyššího soudu anebo jmenování upravit tak, jako je tomu u místopředsedů nižších soudů (tedy na návrh předsedy Nejvyššího soudu).¹⁵ Platí-li, že za výkon státní správy Nejvyššího soudu odpovídá primárně jeho předseda, klonil bych se v tomto ohledu spíše k druhé variantě.

¹⁴ Byť v praxi je zřejmé, že náplň činnosti těchto dvou funkcí se může překrývat.

¹⁵ Prezident republiky v roce 2010 při prvním jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu od roku 1993 postupoval v souladu s nálezem a konzultoval předsedkyni tohoto soudu, ačkoliv se nakonec jejím doporučením neřídil.

Ad 4.

Ústavní soud naopak považoval zavedení funkčního období pro soudní funkcionáře za jsoucí v souladu s ústavním pořádkem. V nálezu se uvádí, že „*samotný princip časového výkonu omezení* (pzn. autora *zřejmě omezení výkonu*) *určitých funkcí není sám o sobě v rozporu s principem dělby moci, zejména netýká-li se přímo vlastního výkonu soudnictví*“ (odst. 63). Platí ovšem, že čím kratší je funkční období, tím složitější by mělo být předčasné zbavení funkce. Délka funkčního období odpovídá funkčním obdobím jiných orgánů, jímž Ústava garantuje nezávislost, a také přesahuje funkční období jmenujícího orgánu, čímž je znemožněno vytvoření vlastní personální soustavy. Tyto závěry je třeba hodnotit i ve světle následující části odůvodnění.

Ad 5.

Zrušeno totiž bylo i opakované jmenování soudních funkcionářů. Navrhovatel namítal, že v zákoně upravené podmínky pro znovu jmenování jsou neurčité, jsou odvislé od politického uvážení jmenujícího orgánu, a tedy způsobilé zasáhnout nezávislost soudců a soudů.¹⁶ Ústavní soud nicméně tomuto argumentu nepřisvědčil a uzavřel, že již samotná možnost opětovného jmenování je protiústavní.

S důvody tohoto rozhodnutí se Ústavní soud vypořádal velmi stručně. Uvedl, že možnost opětovného jmenování „*může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné nominování, resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování, byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány*“ (odst. 65). K tomu dodal, že „*v podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit*“ a že zákonná úprava „*nesmí vytvářet podmínky pro vznik personální korupce, která by ohrožovala ústavně příkázanou nezávislost a nestrannost soudců*“ (odst. 65).

Odlišná stanoviska k tomuto výroku podali celkem čtyři soudci a jeden soudce k jeho odůvodnění. Všichni disentující se shodli v tom, že argumentace personální korupcí při znovu jmenování je nedostatečná, neboť k ní může dojít již před jmenováním prvním. Soudce Holländer proto vyslovil jiný názor podpořující zrušení uvedených ustanovení, že „*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“, a jde tedy o rozpor s články 81 a 82 odst. 1 Ústavy.

Proti výroku samotnému disentující soudci se shodli i v tom, že nemožnost opětovného jmenování zabraňuje výkonu správy soudů kvalitními (dalo by se možná říci osvědčenými) soudci. Předseda Ústavního soudu Rychetský šel dokonce ještě dál, neboť konstatoval, že snaha zalíbit se jmenujícímu orgánu automaticky předpokládá, že „*soudní funkcionáři budou (...) vykonávat svěřené funkce (...) co nejkvalitněji*.“ Zajímavou úvahu předestřel i soudce Kůrka s tím, že zamezení opětovného jmenování do pozice předsedy či místopředsedy soudu ještě neznamená, že stejný soudce nebude do (místo)předsednické pozice jmenován u jiného soudu.

Ústavní soud tímto oficiálně zahájil již dlouho probíhající debatu o vhodnosti znovu jmenování představitelů soudní moci. Zřejmě vědomě, i když nikoliv výslovně, se tak soudci Ústavního soudu postavili i k problematice znovu jmenování jich samotných (i když se podle mého názoru jedná o poněkud odlišnou věc).

Je zřejmé, že opětovné jmenování související s výkonem soudcovské funkce (ať už se jedná o pozici funkcionáře soudu nebo soudce samotného) je jevem problematickým, a to především tehdy, je-li jmenujícím orgánem **vždy (či opakovaně)** příslušník politické složky státní moci.¹⁷ Na druhé straně platí, co vyjádřili disentující soudci, že snaha „někomu se zalíbit“ bude přítomna téměř vždy a téměř vždy bude pro výkon funkce přínosná. Jde totiž jen o to, jaká kritéria hrají při znovustavení roli; je-li to objektivně posuzovaný příkladný výkon správy soudu (a nic jiného), pak naopak tato možnost může být ve svém výsledku motivující. Je tedy důležité, aby opětovné jmenování mohl uskutečňovat ten, jemuž v první a jediné řadě záleží na dobrém vedení a správě soudu. Otázkou tak zůstává, kdo jím může být.

Ad 6.

Ústavní soud naopak neshledal protiústavními přechodná ustanovení k funkčnímu období stávajících soudních funkcionářů. Dovodil, že „*přechodné ustanovení samo o sobě nemůže být neústavní, není-li v nepoměru k samotnému funkčnímu období*“. Takový nepoměr nebyl většinou soudců zjištěn, mimo soudkyni Elišku Wagnerovou, která uvedla, že „*zákonodárce krátil funkční období tak razantně, že jeho postup vzbuzuje*

¹⁶ Kritéria pro opětovné jmenování spočívala v tom, že soudní funkcionář může být znovu jmenován, nebyl-li po dobu výkonu funkce shledán odpovědným za kárné provinění, kterého se dopustil během výkonu této funkce, **nebo** nebyl-li po dobu výkonu funkce pravomocně odsouzen za trestný čin.

¹⁷ Jiná by byla možná situace, kdy by soudního funkcionáře poprvé jmenoval například ministr spravedlnosti či prezident republiky a po skončení jeho prvního mandátu by jej ve funkci mohla (ale také nemusela) potvrdit soudcovská rada příslušného soudu.

dojem, že vůbec nerozpoznal nutnost šetřit i zájem na nerušeném výkonu veřejné funkce(...)“.¹⁸ Domnívám se, že ani aplikací již tak dosti extenzivně vykládaného práva na nerušený výkon veřejné funkce (a to ať už práva objektivního ve smyslu ústavního principu, hodnoty, či práva subjektivního – čl. 21 odst. 4 Listiny) nelze dospět k závěru o ústavní nekonformitě dotčených přechodných ustanovení, jakkoliv lze souhlasit s místopředsedkyní Ústavního soudu, že „(...) zajištění veřejného zájmu na fungujícím soudnictví cestou obměny reprezentantů soudů nepovažoval ani zákonodárce, ani exekutiva za tak zcela jednoznačně naléhavý důvod (...)“ přechodného zkrácení funkčních období.

To s jednou jedinou výjimkou: přechodným ustanovením vztahujícím se k funkčnímu období předsedkyně Nejvyššího soudu. Mám ve shodě s Ústavním soudem za to, že v případě bodu 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb. se jednalo o nepřipustnou skrytou formu individuálního právního aktu namířeného očividně proti konkrétní osobě.

Závěrem

Stručně rozebraný nálezní pléna Ústavního soudu lze v jeho celistvosti hodnotit jako konzistentní s dosud zastávanými interpretačními závěry orgánu ochrany ústavnosti ve vztahu k nezávislosti soudů a soudců. Při pohledu na již poměrně dlouhou řádku nálezů vztahujících se k této tématice lze jen poznamenat, že dosavadní činnost zákonodárce vykazuje dlouhodobě a opakovaně významné deficity, snahu podmanit, resp. udržet si výkon správy soudnictví, od níž již není daleko k ovlivňování samotné rozhodovací činnosti soudů. Ministerstvo spravedlnosti, jež za reformu justice dosud nese politickou odpovědnost, nebylo s to v posledních deseti letech ani předložit ucelenou koncepci změny fungování justice a již vůbec se nepokusilo o zohlednění a ukotvení ústavně právních požadavků kladených na činnost moci soudní a na její správu.¹⁸

Je zcela zřejmé, že současná politická reprezentace není většinově nakloněna koncepčním změnám umožňujícím emancipaci justice jako jedné ze složek státní moci, avšak tento fakt nemůže sloužit jako obhajoba kusých, vzájemně neprovázaných a experimentálních legislativních počínů.

Není přitom třeba, aby – zejména s přihlédnutím k zahraničním zkušenostem – byla ustavena zcela autonomní vláda soudní moci (to konec konců neprosazuje ani Ústavní soud), je však nezbytné, aby jak personální, tak materiální a s tím spojené institucionální ukotvení moci soudní odpovídalo snahám o odborný, sebevědomý a morálně vyspělý soudcovský aparát. Je tak třeba –

podle mého mínění – nejprve hledat a najít optimální způsob výběru nových soudců, doprovázený postupným uvolňováním správy soudnictví ze sféry politické moci tak, aby emancipace soudní moci šla ruku v ruce se zvyšováním její kvality.¹⁹

Ve shodě s Ústavním soudem je nezbytné trvat na tom, že správa soudů by neměla ve větší míře spadat do gesce orgánů moci výkonné, neboť tím není dosahováno ústavně vyžadované reálné nezávislosti soudů a soudců. Nezávislost přitom není jen samoúčelnou konstrukcí ústavodárce pramenící z ničím nepodloženého přesvědčení, že skutečné nezávislosti soudní moci je třeba, či snad z práva soudce být nezávislým a nestranným (je to jeho povinnost), ale z čistě pragmatické, historickými zkušenostmi odůvodněné, potřeby efektivní ochrany lidských práv a *eo ipso* prosazování principů a hodnot demokratického a právního státu.²⁰

Summary

This article offers a short analysis of the decision of the Constitutional Court of the Czech Republic (hereafter „Court“) from October 6th 2010, in which the Court ruled on several constitutional questions relating to the process of legislation and to the principle of judicial independence. In the first part of the decision the Court refused objections against the practice of the legislative process known as *complex amendment*, because this practice does not constitute any issues on „constitutional level“ and it generally does not jeopardize any procedural rights, neither of the government nor of the parliamentary minority. Despite all of its imperfections this practice also does not represent a major threat for good legislation. As regards the judiciary, the Court found the possibility of the assignment of a judge to the Ministry of Justice unconstitutional for being contradictory to the principles of independence of judicial power and the separation of powers. Furthermore, the Court revoked the competence of the Minister of Justice to the temporal deprivation of the function of a judge, an indeterminate number of vice-presidents of the Supreme Court, the possibility of renewing the tenure of presidents and vice-presidents of the courts and one transitory provision related to the length of the tenure of the current president of the Supreme Court. On the other hand, the Court considered the time-limi-

¹⁸ Posledním ministrem, který se o to alespoň pokusil, byl Otakar Motejl.

¹⁹ K tomu vynikající článek M. Bobka: The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries, *European Public Law*, Vol. 14, Issue 1 (2008).

²⁰ Viz i zpráva Open Society Institute: Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity, 2002, str. 11 a násl. – http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/judcap_20030101 (otevřeno dne 12. 1. 2011).

ted tenure of the officials of the courts to be in conformity with the constitution. This decision is so far the last in a long line of findings of the Court relating to the

independence of judicial power, which – in the terms of the Czech Republic – is repeatedly impugned by the acts of both the legislative and executive power.