

Soudní funkcionáři a Ústavní soud

Zdeněk Koudelka *

1. Počet místopředsedů Nejvyššího soudu

Ústavní soud zrušil¹ část zákona o soudech a soudcích,² kterým byl uveden v soulad text obyčejného zákona s Ústavou. Ústava totiž stanoví, že prezident jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,³ zatímco původně obyčejný zákon nepoužíval množné, ale jednotné číslo – místopředsedu Nejvyššího soudu. Ústavnímu soudu se nelíbí, že není výslovně určen počet místopředsedů Nejvyššího soudu a v odůvodnění nálezu nabádá zákonodárce, aby jej výslovně omezil. Zde se Ústavní soud dopouští neústavního jednání. Jednak na sebe neústavně atrahuje postavení třetí komory Parlamentu, když z negativního zákonodárce, který může jen rušit zákony, nikoliv nové přijímat, sám sebe pasuje do role „pozitivního“ zákonodárce, když se fakticky snaží prikazovat poslancům a senátorům, jakou úpravu mají v obyčejném zákoně provést.

Přitom historicky nebyl původně počet místopředsedů na Nejvyšším soudě regulován. Stalo se tak až z důvodu federalizace Československa 1969, kdy se výslovně určilo, že je-li předsedou československého Nejvyššího soudu občan České republiky, je místopředsedou občan Slovenska a naopak.⁴ Tím byl omezen počet místopředsedů na jednoho. Tento počet převzal federální zákon o soudech a soudcích z roku 1991.⁵ Ovšem zrušením československé Ústavy dnem 1. 1. 1993 se toto ustanovení zákona o soudech a soudcích stalo neústavním, jelikož nová Ústava hovořila o místopředsedech Nejvyššího soudu v množném čísle.

Závažnější je však další důsledek nálezu Ústavního soudu, který v zásadě prohlásil za neústavní samotnou Ústavu. To je, po jeho přisvojení si práva rušit ústavní zákony,⁶ další pro demokracii nebezpečný akt, kdy si Ústavní soud uzurpuje právo přezkoumávat ústavnost Ústavy. To jej dostává do pozice neomezeného samovládcce, což je v protikladu s demokratickým základem našeho státu. Zákonodárce totiž při úpravě jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v zákoně o soudech a soudcích vyšel ze znění Ústavy a toto znění fakticky opsal. Pokud Ústavní soud považuje takové ustanovení za neústavní, v důsledku tvrdí, že samotné dotčené ustanovení Ústavy je neústavní.

Chybou zákonodárce je, že opisuje Ústavu do obyčejného zákona. To je nadbytečné, nikoliv však samo o sobě neústavní. Je to stejná chyba, jako když se do podzákoných právních předpisů opisují zákony. Například vůči obecně závazným vyhláškám obcí lze analogicky říci, že v textu právních předpisů územní samosprávy nemá být opisován text jiných právních předpisů. Na ně má být případně odkázáno v poznámce pod čarou. Taková nadbytečnost však sama o sobě nemusí způsobit nezákonnost právních předpisů samosprávy, pokud není toto opakování jiného právního předpisu v rozporu s ústavou či zákonem, což judikovaly ústavní soudy v Brně i Košicích.⁷ Ovšem judikatura v této věci je rozdílná a pozdější názor Ústavního soudu v Brně je, že samotné opisování zákonných pravidel je vadné, neboť v případě, že obec upraví obecně závaznou vyhláškou tytéž vztahy stejně, jako je jejich zákonná úprava,

* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Část II. výroku a část V.c odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. (Pl.ÚS 39/08), dále jen Nález.

² Slova „a místopředsedy“ v § 102 ods. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

³ Čl. 62 pís. f) Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴ Čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.

⁵ § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

⁶ ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem, *Právník* 10/2010, s. 1067–1086. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Demokracja pod specjalnym nadzorem, *Forum prawnicze 1/2011*, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o., s. 56–68.

⁷ Nález č. 24 a 143/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (69/1999 Sb., Pl.ÚS15/97, 239/1999 Sb., Pl.ÚS14/99). Nález č. 3/2003 Zbierky nálezů a usnesení Ústavného súdu Slovenska (Pl.ÚS17/02). Nález č. 165/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (Pl.ÚS 25/06). ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání 2008, s. 99–100.

nejde o pouhou nadbytečnost, jelikož zvláštní zákonná úprava obsahuje zpravidla i způsoby kontroly stanovených pravidel a sankce. Obec vtělením zákonného pravidla do své obecně závazné vyhlášky nepřipustně rozšiřuje své sankční oprávnění, když porušování obecně závazných vyhlášek může samostatně sankcionovat.⁸ Z hlediska jednoduchosti právní úpravy je nežádoucí opisovat z jiných právních předpisů určitou úpravu s odůvodněním, že tak v jednom textu získá uživatel povědomí o celkové právní úpravě.⁹ Právní předpisy nejsou metodickými návody. Pokud věc upravují zvláštní právní předpisy a například samospráva je chce připomenout, může věc řešit upozorněním publikovaným na úřední desce obce s odkazy na existující právní ustanovení a možnosti postihu.¹⁰

To, co se vztahuje na obec při opisování zákonů v jejích právních předpisech, platí i pro Parlament, když v zákonech nadbytečně opisuje Ústavu. Ústava je přímo použitelná a jako zákon o ministerstvech nestanoví, že ministry jmenuje prezident republiky, ale přímo se užije příslušná pravomoc prezidenta daná Ústavou, ani zákon o soudech a soudcích nemá stanovit, kdo jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, jelikož to určuje Ústava.¹¹ Jde o odlišnou situaci od jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, které není ústavně upraveno, zde je úprava v obyčejném zákoně prvotní.¹²

Správná reakce je, aby Parlament zrušil celý odstavec 1 § 102 zákona o soudech a soudcích upravující jmenování předsedy Nejvyššího soudu a plně jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu ponechal jen na Ústavě, kde je tato pravomoc prezidenta upravena dostatečně i bez omezení počtu místopředsedů. Tím přispěje k částečnému snížení zaplevelování našeho právního řádu. Poslanci jsou při přijímání takové změny vázáni svým slibem dodržovat Ústavu. Nejsou vázáni žádnými příkazy, včetně pokynů v odůvodnění nálezů Ústavního soudu, jaký zákon mají přijmout.

⁸ Nález č. 58/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 44/06). Nález č. 96/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 21/06).

⁹ PAVEL ZÁŘECKÝ: Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, *Správní právo* 2/2007, s. 74.

¹⁰ Nález č. 5/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 32/05).

¹¹ Konečně tak tomu bylo od 1. 1. 1970, kdy byl zrušen zákonem č. 156/1969 Sb. § 46 obyčejného zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a volbách soudců týkající se ustanovení předsedy a místopředsedy československého Nejvyššího soudu a přímo se užívala ústavní úprava čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb. Teprve až § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích znovu zavedl nadbytečné opisování ústavy ve věci jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.

¹² § 13 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

2. Opakování funkce předsedy a místopředsedy soudu

Ústavní soud zrušil ustanovení, které výslovně umožňovalo předsedům a místopředsedům soudů vykonávat funkci opakovaně.¹³ Důvodem, pro který Ústavní soud spatřuje neústavnost tohoto ustanovení, je personální korupce. Tedy, že funkcionář, jenž bude chtít být do funkce jmenován, se může chovat podle přání toho, kdo jej do funkce jmenuje, což může vést k závislosti těchto soudců na ministru spravedlnosti či prezidentu republiky. Z postoje Ústavního soudu plyne nedůvěra v lidské vlastnosti soudců samých, když dopředu předpokládá jejich patolízalství za účelem udržet si funkci předsedy či místopředsedy soudu.

Hypoteticky na chvíli vezměme optiku Ústavního soudu. Jak se zabráni patolízalství soudců, kteří sice funkci předsedy či místopředsedy nemají, ale budou ji chtít do budoucna získat, když budou vědět, že stávajícím funkcionářům na soudě se blíží konec jejich funkčního období? Jak se zamezí patolízalství u těch předsedů, kteří sice budou vědět, že skončí jako předsedové na svém soudě, ale nijak se neomezují jejich právo vykonávat pozici předsedy či místopředsedy jiného soudu. Zvláště v Praze není žádný problém, aby předsedové obvodních soudů rotovali, často sídlí ve stejných budovách, nebo si předseda Krajského soudu vymění post s předsedou Městského soudu. Jak se zamezí personální korupci při jmenování stávajícího místopředsedy do funkce předsedy soudu? Odpověď zní: nijak. Ústavní soud projevuje, že nevěří v demokracii, jejímž základem je lid. Bez akceptace slov Tomáše Garrigue Masaryka: „...*demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry.*“¹⁴, nelze demokracii držet. Je neslučitelné vnímat demokracii jako pozitivní formu státního režimu a přitom jejímu základu, tedy lidem, nevěřit.

Navíc někteří ústavní soudci byli jmenováni opakovaně. Vojen Güttler byl jmenován soudcem československého Ústavního soudu 1992, v roce 1993 byl jmenován soudcem Ústavního soudu ČR a opakovaně v roce 2003. Pavel Holländer byl jmenován soudcem 1993 a opakovaně 2003. Ivana Janů byla ústavní soudkyní 1993–2001 a znovu byla jmenována roku 2003. Je jejich jmenování výsledkem personální korupce? Říkáme ne, protože se nedíváme na soudcovský sbor jako zlotřilce lačnickí pro funkcích a schopných za možnost opětovného jmenování do funkce předsedy či místo-

¹³ Část IV. výroku a část V.e, bod 65 odůvodnění Nálezu. § 105a zákona o soudech a soudcích ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

¹⁴ KAREL ČAPEK: *Hovory s T. G. Masarykem*, Praha 1990, část 3. Myšlení a život, kapitola Politika, podkapitola Demokracie, s. 328.

předsedy zradit svou soudcovskou úlohu. Proto je logické, že Ivana Janů v této věci vyjádřila odlišné stanovisko.¹⁵ Jinak by čestným řešením pro ty, kdo věří, že opakovaný výkon funkce je ohrožením nezávislosti a přitom se opakovaně sami nechali výkonou mocí (prezident) jmenovat do funkce ústavního soudce, byla rezignace na funkci ústavního soudce. V odlišném stanovisku soudce Vladimíra Kůrky je trefně ukázáno na analogii opakované možnosti jmenování ústavním soudcem Ústavního soudu ve vztahu k možnosti opakovaně jmenovat soudní funkcionáře.

Nicméně zrušil skutečně Ústavní soud možnost opětovného jmenování předsedů a místopředsedů soudů? Jistě zrušil výslovnou úpravu tohoto práva v zákoně. Ovšem i právo na jmenování předsedou soudu patří do subjektivního práva na přístup k veřejným funkcím,¹⁶ neboť soud je orgánem veřejné moci a předseda soudu je veřejnou funkcí. Z toho plyne, že zákon může přístup omezit například stanovením kvalifikačních kritérií, ale musí tak učinit výslovně. Platí zde z pozice ochrany práva na přístup k veřejné funkci zásada, že co zákon nezakazuje, je dovoleno. Tedy dosavadní ustanovení o možnosti opakovaného jmenování bylo v zásadě pouze omezením pro opakované jmenování těch, kteří se dopustili kárného provinění či trestného činu. Zrušili-li Ústavní soud toto ustanovení, pak zákon o opakovaném jmenování mlčí. Tudíž jej nezakazuje a je to umožněno.

I u jiných veřejných funkcí je dovoleno jejich opakování, byť to zákon výslovně nestanoví (poslanec, ministr, starosta). Pokud zákon reguluje určitý počet opakování veřejné funkce, činí tak výslovně v Ústavě – prezident republiky nejvýš dvakrát za sebou,¹⁷ či alespoň obyčejným zákonem – předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nejvýše dvakrát.¹⁸ Jestliže obyčejný zákon možnost opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu výslovně nezakazuje a Parlament nově takovou úpravu nezavede, je to umožněno. Záleží na prezidentu republiky a ministru spravedlnosti, zda k opětovnému jmenování přistoupí.

¹⁵ Odlišné stanovisko k části IV. výroku Nálezu uplatnili dále ústavní soudci Jan Musil, Vladimír Kůrka, Pavel Rychetský. Ovšem ti nebyli sami do funkce ústavního soudce jmenování opakovaně. Pavel Holländer vyjádřil odlišné stanovisko jen k odůvodnění zrušení výslovné úpravy opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu. Neústavnost spatřuje v převaze výkonu správních činností nad soudcovskou činností.

¹⁶ Čl. 21 ods. 4 Listiny základních práv a svobod.

¹⁷ Čl. 57 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

¹⁸ § 1 ods. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve znění zákona č. 187/1999 Sb.

3. Závěr

Ústavní role Ústavního soudu je ochrana ústavy před jejím narušením neústavními obyčejnými zákony. Tedy znemožnění, aby obyčejná většina v Parlamentu přijímáním neústavních obyčejných zákonů obešla ústavní příkaz nutnosti kvalifikované většiny poslanců a senátorů pro změnu ústavních norem. Ústavní soud má být ochráncem dodržení ústavnosti v demokratickém právním státě. Není však suverénem v tomto státě, tím je lid. Ústavní soud není ústavě nadřazen, ale je nástroj její ochrany. Ústavní soud si nemůže uzurpovat jiné pravomoci, než které mu výslovně dává Ústava.¹⁹ Platí zde starozákonní slova: „*Což se smí sekera holedbat nad toho, kdo ji seká? A pila povyšovat se nad toho, kdo ji řeže? Jako by metla mohla švihat toho, kdo ji zvedá, nebo hůl se vynášet, že není dřevo.*“²⁰ Závazný je jen výrok nálezu Ústavního soudu. Poslanci nejsou vázáni odůvodněním nálezů Ústavního soudu, v nichž jsou faktické příkazy, jak mají určitou oblast podle názoru Ústavního soudu v obyčejném zákoně upravit. Při hájení demokratických základů státu je nutné prohlásit nálezy Ústavního soudu, jimiž překračuje své ústavní pravomoci, za paaky.²¹

Resumé

Článek se kriticky zabývá nálezem Ústavního soudu, který prohlásil za neústavní text zákona umožňujícího jmenovat více místopředsedů Nejvyššího soudu, byť formulace zákona je stejná jako formulace Ústavy v této věci. Dále kritizuje Ústavním soudem vyslovenou

¹⁹ Čl. 87 Ústavy č. 1/1993 Sb.

²⁰ Kniha Izajáš (Iz) kapitola 10, verš 15.

²¹ Za nicotný akt označil již usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti vyhlášení voleb poslanec a profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Zdeněk Jičínský, protože Ústavní soud posuzováním ústavnosti ústavního zákona „*vybočil z moci svých prerogativ a jednal proti Ústavě*“. Jičínský dále vtipně uvedl: „*...na konci 19. a začátku 20. století byl ve Francii směr umělecký, který se nazýval lartpourlartismus - umění pro umění. Prostě společenská funkce žádná není. Musíme pěstovat umění jako pěstování krásna. A zdá se mi, že Ústavní soud - o stoupcích tohoto směru se říkalo, že se pohybují nebo že žijí ve věži ze slonové kosti. Zdá se mi, že i současní soudci se uchýlili do věže ze slonové kosti a tam snují zvláštní umělecké kreace, které nám vnučují, a my si to necháme líbit.*“ Řeč poslance Zdeňka Jičínského v Poslanecké sněmovně 8. 9. 2009, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060009.htm> ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Co je a co není ústavní aneb O plíživé rozpínavosti ÚS, *Právo* 7. 9. 2009, s. 6.

Dále označil za paakt nálezu Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. rušící ústavní zákon ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem, *Právník* 10/2010, s. 1065–1086.

nemožnost opětovného jmenování předsedou či místopředsedou soudu, aniž to výslovně zakazuje jakýkoliv zákon. Článek vychází z toho, že pro poslance a senátory není odůvodnění nálezu Ústavního soudu závazné, pokud je v rozporu s textem ústavy samotné.

Summary

The article focuses on judgment of the Constitutional court which declared unconstitutional the wording of the law enabling to appoint more vice-presidents of

the Supreme court although the wording of the law is the same as in the Constitution concerning this matter. The author criticises the declaration of the Constitutional court which prohibits becoming repeatedly the president or vice-president of court in spite of the fact that no law regulates this issue. This article maintains that the reasoning of the judgment of the Constitutional court is not binding for the deputies and senators on condition that it is in conflict with the wording of the Constitution.