

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra Ústavního práva

Vztah prezidenta a soudní moci – vybrané problémy

Pavel Mlíkovský, 5. ročník

vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Hřebejk

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Ve Všenorech dne 2. dubna 2007



Pavel Mlíkovský

<b>DĚLBA MOCI A SVOBODA .....</b>	<b>2</b>
<b>PŘÍPAD NEJMENOVÁNÍ JUSTIČNÍCH ČEKATELŮ MLADŠÍCH 30 LET DO FUNKCE SOUDCŮ... 3</b>	
JMENOVÁNÍ SOUDCŮ OBECNÝCH SOUDŮ .....	3
<i>Jmenování soudců ve vývoji právní úpravy .....</i>	3
<i>Co předcházelo nejmenování .....</i>	5
<i>Popis a rozbor správních žalob a soudních rozhodnutí .....</i>	6
Argumentace žalobců .....	6
Vyjádření žalovaného .....	9
Závěry soudů .....	9
Další otázky .....	12
<i>Reakce na rozhodnutí .....</i>	12
<i>Shrnutí a závěry .....</i>	13
<i>Závěrem .....</i>	14
<b>PŘÍPAD ODVOLÁNÍ IVY BROŽOVÉ Z FUNKCE PŘEDSEDKYNĚ NEJVYŠŠÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY .....</b>	<b>16</b>
VÝVOJ ÚPRAVY SPRÁVY SOUDNICTVÍ, ZVLÁŠTĚ INSTITUTU ODVOLÁNÍ SOUDNÍCH FUNKCIONÁŘŮ .....	16
<i>Zákon č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích .....</i>	16
<i>Zákon č. 6/2002 o soudech a soudcích .....</i>	18
Nová právní úprava .....	18
Nález pléna Ústavního soudu č. 7/02 Sb. ....	19
Návrh prezidenta .....	19
Rozhodnutí Ústavního soudu .....	19
Odlišná stanoviska .....	20
Další osudy zákona o soudech a soudcích .....	21
Odvolání Ivy Brožové .....	21
Řízení o ústavní stížnosti – část první .....	21
Řízení o návrhu na zrušení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích .....	22
Separátní votum Pavla Rychetského .....	23
Separátní votum Vladimíra Kůrky .....	24
Separátní votum Ivany Janů .....	26
Řízení o ústavní stížnosti – část druhá .....	26
Rozbor sporných bodů .....	27
Námítka procesní – ústavní stížnost měla být odmítnuta .....	27
Odložení vykonatelnosti rozhodnutí o odvolání .....	29
Bylo ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích skutečně protiústavní? .....	33
Měl Ústavní soud ponechat zákonodárci lhůtu pro nápravu legislativy? .....	34
Jaroslav Bureš na scéně .....	36
Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského .....	39
Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky .....	39
Odlišné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma .....	40
Odlišné stanovisko soudce Jana Musila .....	41
Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka .....	41
Zhodnocení problémů naznačených v odlišných stanoviscích .....	42
Kompetenční konflikt ano či ne? .....	42
Měl se Ústavní soud zabývat důvody neposkytnutí souhlasu Ivou Brožovou? .....	43
Okamžik přechodu všech oprávnění na místopředsedu Nejvyššího soudu .....	44
Lze odvolat jednou daný souhlas? .....	45
Jaroslav Bureš místopředsedou Nejvyššího soudu .....	46
Počet místopředsedů Nejvyššího soudu .....	47
Současné postavení Jaroslava Bureše .....	48
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>50</b>

## Dělba moci a svoboda

*Politická svoboda se projevuje u každého občana duševním klidem, který prýští z jeho přesvědčení, že jeho život je bezpečen, aby každý občan požíval této svobody, musí být vláda taková, aby se nemusil jeden občan báti druhého.*

*Není svobody, jestliže táž osoba nebo týž úřad spojuje ve svých rukou moc zákonodárnou a moc výkonnou, protože vzniká obava, že monarcha nebo senát vyhlásí tyranské zákony a pak je bude tyransky prováděti*

*Není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou občanu pouhou libovulí, protože soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí výkonnou, soudce by mohl býti zároveň tyranem*

*Všechno by bylo ztraceno, kdyby týž člověk nebo týž sbor předních občanu, ať už ze šlechticů, ať už z lidu, měl v ruce tuto trojí moc, totiž moc dávat zákony, moc vykonávat usnesení veřejná a moc soudit zločiny nebo spory jednotlivcu.<sup>1</sup>*

Tento klasický citát nejenže zřetelně formuluje základní pravidla dělby moci (jež byla později doplněna o systém brzd a protiváh – checks and balances), ale ve svém úvodu též formuluje cíl dělby moci. Dělba moci totiž není samoúčelná, i ona má ve svém důsledku posloužit občanům tak jako celý stát i jeho právo.

Montesquieu za účel dělby moci považuje politickou svobodu každého občana. Jinými slovy, dělba moci má zaručit, že žádná z mocí nezíská tolik síly, aby mohla politickou svobodu občana omezovat.

V nedávné době se ve veřejném prostoru v České republice začaly objevovat názory o nastupující soudcokratici – tedy názory které tvrdí, že soudní moc na sebe atrahuje stále více pravomocí a že hrozí překročení kritické hranice, kdy se soudní moc stane příliš nezávislou a neovlivnitelnou ze strany druhých dvou mocí.

Naproti tomu je možné se též setkat s názory, že soudní moc je v České republice ze tří klasických mocí nejslabší a že nemá rovné postavení zejména ve vztahu k exekutivě.

V této práci se budu zabývat vybranými problémy vztahu prezidenta (a širěji též moci výkonné jako celku) a moci soudní. První nastolená otázka se týká jmenování soudců, práva prezidenta toto jmenování neuskutečnit, možnosti soudní obrany nejmenovaných justičních čekatelů. Jde o otázku, která přibližně před dvěma roky rozvířila hladinu veřejné debaty v České republice a která dosud není s konečnou platností vyřešena.

---

<sup>1</sup> MONTESQUIEU CH. de. *O duchu zákonů*. Reprint. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 190

Druhá část mé práce se zabývá sledem událostí, jež se odvíjely po většinu roku 2006 a rovněž nejsou ještě zcela uzavřeny. Pokus moci výkonné odvolat předsedkyni Nejvyššího soudu a následné nálezy Ústavního soudu měly za následek řadu emotivních reakcí na obou stranách pomyslné barikády právního názoru na věc. Rád bych se ve své práci pokusil tento právní problém rozebrat bez emocí a pokud možno objektivě, což ovšem neznamená, že rezignuji na vlastní názor na věc, který bude též vyjádřen.

## **Případ nejmenování justičních čekatelů mladších 30 let do funkce soudců**

### ***Jmenování soudců obecných soudů***

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce je zakotvena v čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky. Jedná se o rozhodnutí prezidenta, které ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády<sup>2</sup>. Úvodem je třeba odlišit pravomoc prezidenta jmenovat soudce obecných soudů od pravomoci jmenovat soudce Ústavního soudu, která je založena ust. čl. 62 písm. e) a jedná se proto o pravomoc nekontrasignovanou. Rovněž je třeba odlišit jmenování osoby do funkce soudce a jmenování soudce soudním funkcionářem – jedná se o funkce předsedů a místopředsedů soudů.

V tomto oddíle se budu zabývat pouze pravomocí prezidenta republiky jmenovat fyzické osoby – nesoudce – do funkce soudce.

Ústava České republiky je založena na principu dělby moci, který je vyjádřen v jejím čl. 2 odst. 1<sup>3</sup>. Je nepochybné, že soudy a soudci jsou součástí moci soudní. Ze systematického zařazení v Hlavě třetí Ústavy i ze samotné povahy funkce je třeba prezidenta republiky považovat za orgán moci výkonné, byť je nepochybně orgánem sui generis. Problematika vztahu prezidenta a soudní moci je proto mimořádně významná i s ohledem na dělbu moci ve státě a na vyváženost jednotlivých moci.

### **Jmenování soudců ve vývoji právní úpravy**

Ke dni účinnosti Ústavy České republiky (tedy k 1.1.1993) byl platný zákon č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích; ustanovení původního znění tohoto zákona o jmenování do funkce

---

<sup>2</sup> Čl. 63 odst. 3 Ústavy

<sup>3</sup> Čl. 2 odst. 1 Ústavy zní: *Lid je zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*

soudce však nebyla v souladu s Ústavou České republiky<sup>4</sup>. Uvedený stav byl s účinností od 1.1.1993 změněn zákonem č. 17/1993 Sb., který již stanovil, že soudce jmenuje prezident republiky. Žádná z dalších novelizací dřívějšího zákona o soudech a soudcích č. 335/1991 Sb. se jmenování soudců již nedotkla a uvedený stav tak zůstal nezměněn až do účinnosti nového zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb., která nastala dne 1.4.2002.

Zákon č. 6/2002 již výslovně nestanoví, kdo jmenuje občana do funkce soudce (není třeba opakovat Ústavu) a pouze vyjmenovává předpoklady, jejichž splnění je nutné k ustanovení<sup>5</sup> soudcem.

Těmito předpoklady jsou státní občanství České republiky, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, takové zkušenosti a morální vlastnosti, které dávají záruku, že bude svou funkcí řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let<sup>6</sup>, souhlas se svým ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu, vysokoškolské vzdělání v oblasti práva a složení odborné justiční zkoušky.

Neexistuje žádný právní předpis, který by výslovně upravoval řízení o jmenování soudcem. Ministerstvo spravedlnosti vyhláškou<sup>7</sup> upravuje pouze problematiku výběru a přijímání justičních čekatelů a odborné justiční zkoušky. Pokračování tohoto procesu – jmenování justičního čekatele, který odbornou justiční zkoušku složil s hodnocením „způsobilý“ nebo „výtečně způsobilý“ do funkce soudce již není upraveno žádným předpisem. Za dobu existence samostatné České republiky se však v této věci vytvořila určitá zvyklostní pravidla, jež se pokusím popsat v následujících řádcích.

Prezident jmenuje soudce s kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra. / této konstrukce Ústavy lze dovodit, že to má být právě prezident, který činí prvotní volbu ohledně toho, koho soudcem jmenuje a koho ne, a teprve kandidáty, které má v úmyslu jmenovat do funkce soudce, předá předsedovi vlády ke kontrasignaci. Předseda vlády by poté mohl s kandidáty souhlasit a připojit svůj spolupodpis, čímž by se jmenování stalo perfektním a k ujetí se funkce soudce by scházelo již jen složení soudcovského slibu. Na druhou stranu odmítnutím kontrasignace k osobám některých soudců by předseda vlády efektivně zabránil jejich jmenování.

<sup>4</sup> Podle ust. § 38 odst. 3 mělo soudce na návrh vlády jmenovat předsednictvo národní rady

<sup>5</sup> Ačkoliv Ústava v čl. 63 užívá slovo „jmenuje“, zákon č. 6/2002 užívá slovo „ustanovuje“. V dřívějším zákoně o soudech a soudcích č. 335/1991 Sb. byla obě slova užívána vedle sebe promiscue.

<sup>6</sup> Dne 1.7.2003 nabyl účinnosti zákon č. 192/2003 Sb., kterým byla předchozí věková hranice 25 let zvýšena na současných 30 let

<sup>7</sup> Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb. o odborné přípravě justičních čekatelů a o odborné zkoušce ve znění vyhlášky č. 172/2003 Sb.

Ke shora uvedené koncepci, podle které má iniciativu prezident republiky lze dospět na základě jazykové interpretace ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy<sup>8</sup>. Nejprve vzniká rozhodnutí, hotové rozhodnutí prezidenta je poté předloženo předsedovi vlády.

Proti popsané koncepci prvotního rozhodnutí prezidenta stojí několik argumentů, jimiž se budu zabývat dále, a zejména zavedená praxe dle které prezident vydává svá kontrasignovaná rozhodnutí. Podle této praxe vláda svým usnesením navrhne prezidentovi, aby učinil určité rozhodnutí, a pokud ho prezident učiní, vláda jej následně kontrasignuje<sup>9</sup>.

Jak již bylo řečeno, pravomoc jmenovat soudce je pravomocí kontrasignovanou, proto za ní v souladu s ust. čl. 63 odst. 4 Ústavy<sup>10</sup> odpovídá vláda. Z odpovědnosti vlády za toto rozhodnutí lze vyvodit, že by to měla být právě vláda, kdo rozhodnutí fakticky učiní<sup>11</sup>.

Na druhou stranu je Ústava konstruována tak, že ke jmenování soudcem je třeba součinnosti dvou složek moci výkonné – prezidenta a vlády. Každá z těchto složek může bránit jmenování kterékoliv osoby do funkce soudce.

## Co předcházelo nejmenování

Shora popsaný způsob jmenování justičních čekatelů (a nejen jich) do funkcí soudců byl zásadním způsobem nabourán na počátku roku 2005. Prvotním spouštěčem následujících událostí byla novela zákona o soudech a soudcích<sup>12</sup>, jíž se s účinností od 1.7.2003 zvyšuje požadavek na minimální věk soudce z 25 na 30 let.

Ačkoliv lze souhlasit s tím, že soudce by měl být člověk již zralý, nepostrádající nadhled a určitou životní zkušenost, jde podle mého názoru o krok nepromyšlený. Již předcházející věková hranice 25 let byla nedosažitelná, z důvodu vzdělávacího systému v České republice byla faktická minimální hranice pro jmenování soudcem na úrovni 26 let (kdo absolvoval osmiletou povinnou školní docházku) či 27 let (kdo absolvoval devítiletou povinnou školní docházku). Citované novelizaci lze podle mého názoru vytknout zejména to, že ignoruje tuzemskou tradici výchovy soudců z čerstvých absolventů a zřejmě věří, že se v České republice prosadí model, kdy úspěšní advokáti na vrcholu kariéry odcházejí pracovat jako

<sup>8</sup> Čl. 63 odst. 3 Ústavy zní: *Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády*

<sup>9</sup> HENDRYCH D., SVOBODA C. *Ústava České republiky: Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 102

<sup>10</sup> Čl. 63 odst. 4 Ústavy zní: *Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.*

<sup>11</sup> KLÍMA K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 482. Zde se z totožných důvodů dovozuje, že „... je proto logické, že je to vláda, kdo výběr z ministrem navržených kandidátů provádí“ a dále že „završení uvedeného procesu je provedeno jmenováním prezidentem, které má víceméně po předcházejících výběrech ceremoniální charakter, čemuž odpovídá i slavnostní ráz a způsob jmenování.“

<sup>12</sup> Zákon č. 192/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

soudci. Dosavadní praxe však naznačuje, že většina zájemců o funkci soudce z řad advokátů jsou spíše advokáti průměrní až podprůměrní<sup>13</sup>.

Dopisem<sup>14</sup> ze dne 14.1.2005 adresovaným ministru spravedlnosti vyjádřil prezident své přesvědčení, že teprve věková hranice 35 let může poskytnout určitou záruku osobnostních předpokladů kandidáta na funkci soudce.

Usnesením vlády ze dne 2.3.2005<sup>15</sup> bylo doporučeno předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů uvedených v příloze usnesení do funkcí soudců. V polovině března 2005 však někteří kandidáti do funkcí soudů obdrželi dopis ministra spravedlnosti, kterým byli informováni, že prezident odmítl jejich jmenování do funkcí soudců z důvodu jejich věku.

V současné době vím o třech případech, kdy se takto nejmenovaní justiční čekatelé rozhodli proti postupu prezidenta bránit žalobou ve správním soudnictví. Jde o JUDr. Petra Langera, který měl být přidělen k Okresnímu soudu v Ostravě, Mgr. Petru Kořínkovou, která měla být přidělena k Okresnímu soudu v Liberci a Mgr. Jaroslavu Krejčíkovou, která měla být přidělena k Obvodnímu soudu pro Prahu 1.

## Popis a rozbor správních žalob a soudních rozhodnutí

### Argumentace žalobců

V dalším textu budu popisovat případ nejmenovaného justičního čekatele JUDr. Petra Langera<sup>16</sup>, vše, co bude řečeno má však stejnou platnost též na další dva mě známé případy.

JUDr. Petr Langer (dále v tomto oddíle označený též jako „žalobce“ či „stěžovatel“) podal správní žalobu na ochranu proti nečinnosti prezidenta, eventuálně proti rozhodnutí prezidenta, eventuálně proti nezákonnému zásahu prezidenta. Žalobce v žalobě popisuje, jak splňuje všechny zákonné předpoklady pro jmenování do funkce soudce a ze znění žaloby vyplývá, že žalobce patří mezi justičními čekateli ke špičce, když ve výběrovém řízení na funkce justičního čekatele se umístil na prvním místě v rámci České republiky, justiční zkoušku

<sup>13</sup> SVÁČEK J. *Změny v soudnictví jsou zapotřebí*. In *Potřebuje české soudnictví reformu?* 1. vyd. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2004, sborník č. 34/2004, str. 24. Autor zde uvádí: „*Při různých náhorech v minulosti jsem se přesvědčil o tom, že o práci u soudu až na výjimky dobří a -kušení advokáti zatím nemají zájem.*“

<sup>14</sup> Dopis prezidenta republiky Václava Klause ministru spravedlnosti Pavlu Němcovi ze dne 14. ledna 2005. [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz)

<sup>15</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 2.3.2005, č. 246, ke kandidátům do funkcí soudců, [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)

<sup>16</sup> Petr Langer své argumenty shrnul článkách: LANGER P. *Nad jedním správním rozhodnutím Městského soudu v Praze*. In *Právní rozhledy* č. 20/2005, str. 755 a násl. a LANGER P. *Ještě jednou k problematice jmenování soudců, tentokrát ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu*. In *Právní rozhledy* č. 13/2006, str. 485 a násl.



složil s výsledkem „výtečně způsobilý“, publikuje v odborných časopisech, věnuje se doktorskému studiu a vykonává též pedagogickou činnost

Žaloba tedy obsahuje tři eventuální žalobní petitivy. První žalobní petitivní zní na ochranu proti nečinnosti prezidenta (ust. § 4 odst. 1 písm. b) SŘS), druhý žalobní petitivní zní proti rozhodnutí prezidenta (ust. § 4 odst. 1 písm. a) SŘS) a třetí žalobní petitivní zní na ochranu proti nezákonnému zásahu ze strany prezidenta (ust. § 4 odst. 1 písm. c) SŘS). Pro první z eventuálních petitivních svědčí argumentace, že prezident pouze jmenoval do funkcí soudců část / navržených justičních čekatelů a ohledně dalších vládou navržených čekatelů neučinil žádné rozhodnutí, případně rozhodnutí odložil na později<sup>17</sup> a je tedy nečinný. Pro druhý žalobní petitivní svědčí argumentace, že jestliže prezident část navržených čekatelů jmenoval a část nikoliv, implicitně ohledně nejmenovaných čekatelů vydal negativní rozhodnutí. Třetí eventuální žalobní petitivní je odůvodněn nejasnou povahou aktu, jímž prezident „nejmenoval“ justiční čekatele do funkcí soudců. Protože by mohly nastat spory, zda se jedná o „rozhodnutí“ byla žaloba s ohledem na procesní jistotu podána též proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Žalovaný prezident republiky se k věci ve správním řízení bohužel vůbec nevyjádřil.

Městský soud v Praze takto podanou správní žalobu odmítl<sup>18</sup> s odůvodněním, že není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodovat o podané žalobě. Městský soud rovněž dovodil, že v případě správní žaloby je eventuální petitivní nepřipustný.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížnost, ve které nejprve sporuje názor Městského soudu, že žaloba nemohla být meritorně projednána, neboť žalobce nemá veřejné subjektivní právo na jmenování soudcem. Žalobce uvádí, že porušení takového veřejného subjektivního práva nenamítal, že ale namítal porušení veřejného subjektivního práva na zákaz diskriminace z důvodu věku, na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím a na projednání věci bez zbytečných průtahů. Stěžovatel vyjádřil názor, že napadený akt žalovaného (ať už je jeho povaha jakákoliv) je přezkoumatelný ve správním soudnictví, neboť zde prezident vykonává rozhodování v oblasti veřejné správy.

Stěžovatel dále namítá, že žalovaný se svým aktem „nejmenování“ dostal do rozporu se zásadou předvídatelnosti postupu orgánu veřejné správy a tím je zprostředkovaně narušen princip právní jistoty jako jeden z komponentů právního státu. Stěžovatel namítá, že od

<sup>17</sup> Prezident odmítl dopis prezidenta soudcovské unie ČR, 16.3.2005, [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz), prezident doslova píše „... ze všech osob, které by soudci býti mohly a chtěly (a je jich jistě mnohem víc než oněch 55, které ministr spravedlnosti v této chvíli jako kandidáty předložil), jsem jmenoval soudci 21 navržených čekatelů. U ostatních jsem své rozhodnutí odložil.“

<sup>18</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16.6.2005, č.j. 5 Ca 148/2005-9

účinnosti zákona č. 192/2003 Sb., jímž došlo ke zvýšení minimální věkové hranice pro jmenování soudcem jmenoval žalovaný do funkcí soudců nejméně 96 justičních čekatelů, jimž v době jmenování ještě nebylo 30 let. Tím mělo být porušeno legitimní očekávání stěžovatele.

Stěžovatel dále s odkazem na ust. § 64 SŘS dovozuje, že nic nebrání použití eventuálního petitu v žalobě podle soudního řádu správního, ačkoliv zřejmě nepůjde o typický případ (eventuální petit ovšem není typicky přítomen ani v občanském soudním řízení).

Dále v kasační stížnosti stěžovatel shrnuje důvody, na nichž zakládá svá žalobní tvrzení. Primárně považuje své „nejmenování“ soudcem za nedovolenou nečinnost prezidenta republiky s argumentací, že jestliže pravomoc prezidenta jmenovat soudce je pravomocí kontrasignovanou a jestliže za výkon této pravomoci odpovídá vláda, není prezident oprávněn blokovat výkon státní moci, neboť tak porušuje ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>19</sup>. Prezident dle stěžovatele dále porušil ust. čl. 21 odst. 4 Listiny<sup>20</sup> a čl. 38 odst. 2 Listiny<sup>21</sup>.

Pro případ, že by soud dospěl k názoru, že prezident, byť neformálně, rozhodl tak, že stěžovatele soudcem nejmenuje, domáhá se stěžovatel, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost. Stěžovatel uvádí, že výkon pravomocí prezidenta republiky je nepochybně výkonem státní moci a proto musí být prováděn v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z toho stěžovatel vyvozuje, že prezident není oprávněn stanovit další kritéria pro jmenování soudcem nad rámec zákona; v daném případě tedy fakticky uplatněné kritérium věku, když prezident jmenoval do funkcí soudců pouze ty justiční čekatele, kteří měli v roce 2005 dovršit věk 30 let, ačkoliv zákon požadoval dovršení věkové hranice 25 let. Stěžovatel dovozuje, že pokud by prezident byl oprávněn stanovit další kritéria nad rámec zákona, byla by tím výrazně narušena rovnováha mocí v České republice. Prezident by tím dle stěžovatele jednak suploval moc zákonodárnou, jednak by v rámci moci výkonné nepřipustně posiloval svou pozici oproti pozici vlády. Stěžovatel tak má za to, že došlo k jeho diskriminaci z důvodu věku<sup>22</sup><sup>23</sup>, bylo porušeno jeho právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím a bylo porušeno jeho právo na svobodnou volbu povolání<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy zní: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*

<sup>20</sup> Čl. 21 odst. 4 Listiny zní: *Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*

<sup>21</sup> Čl. 28 odst. 2 Listiny zní: *Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.*

<sup>22</sup> Čl. 3 odst. 1 Listiny zní: *Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

<sup>23</sup> Čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní: *Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barvu*

Ohledně žalobního návrhu proti nezákonnému zásahu žalovaného do subjektivních veřejných práv žalobce uvádí žalobce, že nezákonný zásah nespátřuje v samotné skutečnosti, že nebyl jmenován soudcem, ale v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva. Jedná se zejména o subjektivní veřejné právo nebýt diskriminován, o právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a o právo na svobodnou volbu zaměstnání.

Stěžovatel ze všech uvedených skutečností dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí Městského soudu, když tento odmítnutím meritorního projednání věci odmítl poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům stěžovatele a navrhnul zrušení napadeného rozhodnutí.

### **Vyjádření žalovaného**

Žalovaný prezident republiky sdělil, že se s podanou kasační stížností seznámil. žádným způsobem se k ní však nevyjádřil.

### **Závěry soudů**

Nyní se pokusím sledovat právní argumentaci Nejvyššího správního soudu obsaženou ve shora uvedených rozsudcích Nejvyššího správního soudu.

Městský soud v Praze v napadených usneseních uváděl, že mu nepřísluší správní žalobu projednat, neboť „akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče...“ „...právem není garantován nárok na jmenování soudcem...“, „... ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí, neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem...“. Městský soud v Praze své rozhodnutí založil na skutečnosti, že žádný právní předpis nezakládá právo stěžovatele být jmenován soudcem, nebo se o jmenování přímo ucházet. Stěžovatel nemá nárok na jmenování, který by byl vynutitelný. Podle Městského soudu pokud stěžovatel nemá veřejné subjektivní právo být jmenován soudcem, nemohlo toto právo být porušeno „aktem“ prezidenta republiky, ať už je jeho povaha jakákoliv.

Nejvyšší správní soud rovněž dospěl k závěru, že stěžovatel nemá právní nárok být jmenován soudcem, neexistuje veřejné subjektivní právo být jmenován do funkce soudce. Existenci takového veřejného subjektivního práva ostatně stěžovatel ani netvrdil.

---

*pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.*

<sup>24</sup> Čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny znějí: (1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. (2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností

Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku nejprve zdůraznil, že jeho úkolem není rozhodnout, zda měl být stěžovatel jmenován soudcem, ale pouze rozhodnout, zda jde o věc projednatelnou ve správním soudnictví (jak tvrdí stěžovatel) či nikoliv (jak rozhodl Městský soud).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval povahou instituce prezidenta republiky. Dospěl k závěru, že prezident je součástí moci výkonné. Prezidentovy pravomoci lze podle NSS dělit na pravomoci realizované ve formě správních úkonů (zde prezident vystupuje jako správní úřad *sui generis*) a na pravomoci realizované ve formě ústavních aktů (zde prezident vystupuje jako ústavní činitel. Nejvyšší správní soud vymezil případy, kdy prezident vystupuje jako správní úřad takto: „*Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob*“<sup>25</sup>.

Nejvyšší správní soud se dále zabývá myšlenkou, zda je prezident povinen odůvodnit své rozhodnutí<sup>26</sup>. V souladu se současným stanoviskem správní vědy dospívá k závěru, že prezident není povinen odůvodňovat rozhodnutí, jímž vyhovuje návrhu, že však musí odůvodnit rozhodnutí, jímž návrhu, byť jen z části, nevyhovuje<sup>27,28</sup>.

Nejvyšší správní soud dále dovozuje, že prezident sice může odmítnout jmenovat uchazeče do funkce soudce, ale pouze na základě svého přesvědčení, že uchazeč nesplňuje některou ze zákonem stanovených podmínek. Jiný důvod pro odmítnutí jmenování do funkce soudce by byl v rozporu ust. čl. 2 odst. 2 Listiny<sup>29</sup>.

Dále NSS uvádí, že ačkoliv je správní soudnictví primárně určeno ke kontrole dodržování zákonnosti ze strany exekutivy, nelze ve světle paradigmatu přímé závaznosti ústavního práva vnímat zákonnost odtrženě od ústavnosti. Ačkoliv tedy NSS není primárně soudním orgánem ochrany ústavnosti, nesmí ústavní pravidla (tak jako žádný z obecných soudů) pouštět ze

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, č.j. 4 Aps 4/2005-42, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2006, č.j. 4 Aps 3/2006-45, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>26</sup> Toto se pochopitelně týká jen rozhodnutí, kde prezident působí jako správní úřad *sui generis*.

<sup>27</sup> I otež stanoví rovněž § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. správní řád, který byl platný a účinný v rozhodne době. Tuto úpravu převzal i zákon č. 500/2004 Sb. správní řád v § 68 odst. 4.

<sup>28</sup> K opačnému závěru dospívá K. Klíma, který uvádí, že „odmítnutí jmenování soudcem nemusí prezident republiky odůvodňovat. Pokud však odmítnutí zdůvodňuje, mohou být uváděny konkrétní předpoklady pro výkon soudcovské funkce“. K. Klíma bohužel toto téma více nerozvádí ani neuvádí na základě jakých skutečností ke svému závěru dospěl. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 324

<sup>29</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny zní: Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

zřetel a je vždy povinen se jimi řídit. NSS z toho vyvozuje, že i na jmenování soudců se vztahuje ust. čl. 3 Listiny i další její ustanovení.

Nejvyšší správní soud dále vyjádřil názor, že se nelze dovolávat práva nebýt diskriminován samotného o sobě, že právo nebýt diskriminován má smysl pouze ve vztahu k jinému právu, jehož by se měla diskriminace týkat. Právo nebýt diskriminován NSS vztáhl především na právo rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, když funkce soudce je nepochybně „jinou veřejnou funkcí“ ve smyslu ust. čl. 21 odst. 4 Listiny. Dále NSS dovozuje, že stěžovatel má nepochybně právo dovolávat se projednání své věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny) i za situace, kdy řízení o své věci nemůže sám vyvolat

Pokusím-li se argumentaci stěžovatele shrnout, stěžovatel tvrdil porušení veřejného subjektivního práva nebýt diskriminován z důvodu věku, veřejného subjektivního práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a veřejného subjektivního práva na svobodnou volbu povolání.

Stěžovatel tedy namítal porušení základních práv a svobod garantovaných Listinou a Městský soud v Praze žalobu odmítl, tedy se jí meritorně nezabýval. Tím podle Nejvyššího správního soudu došlo k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny<sup>30</sup>. Jestliže stěžovatel namítá porušení základních práv a svobod a soud se věcí odmítl meritorně zabývat, došlo k odepření spravedlnosti – *denegatio iustitiae*. To je zásadní důvod pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve všech uvedených případech zrušit napadené usnesení Městského soud v Praze a vrátit jej k novému projednání. Z tohoto důvodu jsou všechny podané kasační stížnosti duvodné, neboť napadená usnesení městského soudu jsou nezákonná ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) SŘS. Přesněji řečeno jsou tato usnesení v rozporu s Listinou základních práv a svobod, což je případ podřaditelný<sup>31</sup> pod citované ustanovení SŘS, neboť jak již bylo shora řečeno, je třeba vycházet z paradigmatu přímé aplikovatelnosti ústavních norem.

V závěru odůvodnění rozsudku NSS zdůrazňuje, že (pokud by šlo o případ nezákonné nečinnosti) nemůže přikázat, jakým způsobem má být rozhodnuto, může pouze přikázat, aby bylo rozhodnuto bezodkladně. NSS dále v souladu s Ústavou konstatuje, že mu nepřísluší volat k odpovědnosti prezidenta, ale že může pouze posuzovat jeho jednotlivé akty z hlediska zákonnosti (a ústavnosti) a s ohledem na to, že vůči prezidentu republiky NSS postrádá reálně

<sup>30</sup> Čl. 38 odst. 2 Listiny zní: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

<sup>31</sup> Dle logického argumentu a *minor ad maius*

účinný prostředek donucení, zůstane rozsudkem NSS pouze apelem na demokratické a právní cítění prezidenta.

### **Další otázky**

Případy dalších dvou nejmenovaných justičních čekatelů jsou shora popsanému případu JUDr. Petra Langera velmi podobné. Podobnost vynikne zejména při porovnání dokumentu (rozsudků Nejvyššího správního soudu) v textovém editoru. Vylíčení předchozího průběhu řízení se pochopitelně liší; právní zhodnocení případu Nejvyšším správním soudem je téměř doslovně shodné. Z toho lze usuzovat jednak na shodnou právní podstatu případů, jednak na užitečnost výpočetní techniky v justici. Je zřejmě rovněž vhodné podotknout, že všechny tři popsané případy rozhodoval tentýž senát Nejvyššího správního soudu. Jedná se o senát 4 Aps složený ze soudců JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy

Rád bych se ještě krátce zastavil u otázky, pod kterou rejstříkovou značkou měly být případy projednávány. Všechny kasační stížnosti i jim předcházející správní žaloby obsahují eventuelní petit. Domnívám se, že soud by v případě eventuelního petitu měl vždy vycházet z prvního navrženého petitu. První navržený petit zněl na ochranu před nezákonnou nečinností správního orgánu, tomu by odpovídalo zařazení věci pod rejstříkovou značku Ans, nikoliv pod rejstříkovou značku Aps, pod kterou spadá řízení o kasačních stížnostech ve věcech ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

### **Reakce na rozhodnutí**

Prezident republiky rozsudky Nejvyššího správního soudu dle očekávání odmítl<sup>32</sup>. V prohlášení ředitele odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky<sup>33</sup> vydaného ještě před zveřejněním rozsudků je vyjádřeno přesvědčení, že „*Těžiště rozhodování o jednotlivých soudcích by se mělo posunout od ministerstva k prezidentu republiky, aby tak byl spíše naplněn ústavní smysl jeho zodpovídání za úroveň soudcovského stavu.*“

Naopak na podporu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vyjádřil například Jiří Příbáš<sup>34</sup> slovy: „*S ohledem na parlamentní režim, který upravuje naše ústava je patrné, že hlavní tíha rozhodovací odpovědnosti za výběr soudců a soudkyň leží na vládě. Prezident může do tohoto procesu zasahovat jen v naprosto výjimečných případech a v žádném případě*

<sup>32</sup> Prohlášení tiskového mluvčího Petra Hájka k rozhodnutí NSS, [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz), 27.4.2006

<sup>33</sup> BÁRTA, J.: *Jmenování soudců nelze vynucovat*, [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz), 11.3.2005

<sup>34</sup> PŘIBÁŠ, J.: *Ústava versus libovůle*, [www.lidovky.cz](http://www.lidovky.cz), 29.4.2006

*nemůže vznášet dodatečné vlastní požadavky, které nemají oporu nejen v ústavě, ale ani v zákonech této země.“*

## **Shrnutí a závěry**

V tomto oddíle se pokusím shrnout nejvýznamnější závěry plynoucí ze shora popsanych rozsudků Nejvyššího správního soudu ve věci nejmenování justičních čekatelů.

1. V soudním řízení správním je přípustné použití eventuálního petitu. Jestliže je přípustné v občanském soudním řízení a soudní řád správní nestanoví výslovně něco jiného, není žádný důvod vylučující jeho použití i v soudním řízení správním.
2. Ze shora uvedených rozsudků NSS jednoznačně plyne závěr, že prezident republiky je při výkonu některých svých pravomocí považován za ústavního činitele a při výkonu jiných svých pravomocí je považován za správní úřad *sui generis*. Nejvyšší správní soud předložil definici případů, kdy prezident vystupuje jako správní úřad *sui generis*: „Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.“
3. Přes to, co bylo uvedeno výše pochopitelně stále platí ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle něhož prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný. Ústavní neodpovědnost prezidenta však nevylučuje přezkoumatelnost jeho aktů, jež vydal jako správní úřad ve správním soudnictví z hlediska jejich zákonnosti. Zákonností je zde třeba rozumět – v souladu s paradigmatem přímé aplikovatelnosti ústavněprávních norem – též soulad s ústavním pořádkem. S odkazem na znění čl. 10 Ústavy docházím k závěru, že důvodem pro zrušení určitého (správního) aktu prezidenta by byl též rozpor s vyhlášenou mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána.
4. Jistě nelze tvrdit, že prezident republiky je povinen jmenovat do funkce soudce absolutně každého, koho mu vláda doporučí<sup>35</sup>. Z toho se podává, že prezident republiky vede určité řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí, zda danou osobu jmenuje soudcem či nikoliv. Toto rozhodnutí výrazně ovlivní právní postavení osob, o nichž se toto řízení vede. Otázkou zůstává, jakou povahu má toto řízení vedené prezidentem.

<sup>35</sup> V tomto ohledu se tedy ztotožňuji s názorem Vaclava Klause, že „[j]menování soudců je z hlediska prezidenta republiky rozhodovacím procesem a nikoli automatismem.“; Prezident odmítl dopis prezidenta soudcovské unie ČR, tisková zpráva, <http://www.hrad.cz>

Toto řízení nevyhovuje definici správního řízení „*pod pojem správního řízení je třeba předně zařadit právními normami upravený postup správních úřadu který směřuje k vydání správního aktu, dotýkajícího se práv nebo povinností fyzických a právnických osob (účastníků řízení), které v tomto řízení vystupují jako nositelé procesních práv a povinností*“<sup>36</sup>.

Prvním znakem, ve kterém prezidentem prováděné řízení o jmenování soudců nevyhovuje citované definici je, že nejde o právními normami upravený postup. Naopak, jde o postup právními normami (alespoň výslovně) absolutně neupravený.

Druhým znakem, ve kterém zkoumané řízení nevyhovuje shora uvedené definici je skutečnost, že fyzické osoby, jichž se má týkat správní akt, k jehož vydání řízení směřuje, nejsou (de lege lata) ve zkoumaném řízení nositeli procesních práv a povinností.

Z uvedeného by bylo možné dospět k závěru, že se nejedná o správní řízení<sup>37</sup>. Jestliže by se nejednalo o správní řízení, o jaký druh řízení by však šlo?

Správní řízení podle správního řádu je nejobecnější druh řízení (v oblasti veřejného práva) v právním řádu České republiky. Právní úprava správního řízení je subsidiárně použitelná ve všech případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jinak. Z uvedených premis za situace, kdy řízení o jmenování soudcem není nijak upraveno, nutně vyplývá, že se jedná o správní řízení. Tento závěr je dále podpořen přezkoumatelností aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví.

Jak již bylo shora řečeno, Nejvyšší správní soud považuje prezidenta republiky za správní orgán sui generis a jmenování osoby do funkce soudce za správní úkon. Z toho logicky vyplývá, že řízení, ve kterém prezident rozhoduje o jmenování soudců je rovněž řízením správním, byť nepochybně – s ohledem na některá specifika – „svého druhu“.

## Závěrem

Lze tedy uzavřít, že řízení o jmenování soudců se řídí správním řádem<sup>38</sup>. Prezident se nepochybně musí řídit obecnými zásadami správního práva procesního, například je prezident jistě povinen konkrétně odůvodnit každé své rozhodnutí, jímž kandidáta na funkci soudce „nejmenuje“. Domnívám se tedy, že prezident by měl své negativní stanovisko odůvodnit, ať už se jedná o „odložení jmenování“ či „zamítnutí jmenování“. Z dalších ustanovení správního

<sup>36</sup> HLNDRYCH D. a kol. *Správní právo Obecná část*. 5 vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 298

<sup>37</sup> K tomu viz blíže např. VEDRAL J. *Správní řád Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006 str. 24 a násl

<sup>38</sup> Do 31. 12. 2005 šlo o zákon č. 71/1967 Sb., od 1. 1. 2006 jde o zákon č. 500/2004 Sb.



řádu je třeba vždy pečlivě zvažovat, zda použití daného ustanovení odpovídá zvláštní povaze a účelu prováděného řízení.

Za zmínku jistě stojí ustanovení o účastnících řízení, a to jak starého správního řádu, tak správního řádu nového. Podle ust. § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. „Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny...“. Podle ust. § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. jsou účastníky řízení „v řízení o žádosti žadatel“ a „v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“. Podle odstavce 2 jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Nelze si nevšimnout, že kandidát na funkci soudce dokonale „pasuje“ do definice účastníka řízení jak původního správního řádu (účinného v pro náš případ rozhodné době) tak i správního řádu současného.

Dalším hlediskem, z něž je možno prezidentovo „nejmenování“ justičních čekatelů do funkce soudců nahlížet, je hledisko dělby moci ve státě a zachování rovnováhy jednotlivých mocí. Moc zákonodárná vytváří obecně závazná pravidla ve formě zákona. Formou zákona byly v rozhodné době stanoveny požadavky na funkci soudce, mezi těmito požadavky figurovalo též dosažení věkové hranice 25 let. Prezident jako součást moci výkonné jistě není oprávněn zákon modifikovat, přípustěním takové praxe by došlo k hrubému narušení dělby moci ve státě a k výraznému oslabení moci zákonodárné na úkor moci výkonné, konkrétně prezidenta. Podle mého názoru v tomto případě prezident (původně) paušálním odmítnutím jmenování justičních čekatelů z důvodu jejich nízkého věku se snažil vytvořit obecně závazné pravidlo, což však prezidentu republiky v žádném případě nepřísluší a v otázkách soudnictví by mělo být vyhrazeno pouze moci zákonodárné.

Jak již bylo řečeno, prezident je součástí moci výkonné, tím, že jmenuje soudce, prezident vlastně ingeruje do moci soudní. Nemám v úmyslu zde napadat vlastní pravomoc prezidenta jmenovat soudce. Jde o pravomoc velmi dobře odůvodnitelnou postavením prezidenta jako hlavy státu; jmenování do funkce samotnou hlavou státu podtrhuje význam a nezávislost justice a jednotlivých soudců. Domnívám se však, že role prezidenta v procesu jmenování soudců by měla zůstat čistě ceremoniální. Skutečný proces vybírání budoucích soudců by se měl přesunout z vlivu Ministerstva spravedlnosti (tedy moci výkonné) do vlivu moci soudní. S tím souvisí otázka, zda je soudní moc v poměrech současné České republiky dostatečně nezávislá zejména na moci výkonné. Domnívám se, že tomu tak není. Možným řešením se mi jeví být zřízení orgánu, který by bylo možné nazvat například Nejvyšší rada soudnictví; tento

orgán by měl být reprezentantem moci soudní na nejvyšší úrovni a měl by být převážně samosprávný (nelze vyloučit minoritní zastoupení i jiných právnických povolání). Do kompetence takového orgánu by potom mimo jiné patřil výběr kandidátů na funkce soudců, případně vypisování a provádění výběrových řízení.

## **Případ odvolání Ivy Brožové z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky**

Jedním z nejdiskutovanějších (po parlamentních volbách a věcech s nimi souvisejících) témat veřejné debaty v roce 2006 byl spor o odvolání Ivy Brožové z místa předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky. Než se dostanu k popisu relevantních skutečností, názorů obou stran, dosud publikovaných soudních rozhodnutí a nakonec ke komentáři celé problematiky, je třeba si uvědomit, že – ačkoliv se to tak na základě informací z médií může jevit – se nejedná (alespoň primárně) o spor dvou osob – Václava Klause a Ivy Brožové, případně k nim lze ještě přiřadit Jaroslava Bureše. Při pohledu na danou problematiku je třeba se oprostit od sympatií či antipatií k jednotlivým aktérům, je třeba se soustředit na skutečnou podstatu celého problému, neboť je to právě tato skutečná podstata, která činí předmět mého zájmu v druhé části této práce tak mimořádně důležitým

Skutečnou podstatou problému je otázka po vyváženosti dělby moci, přesněji řečeno jde o postavení soudní moci vůči ostatním dvěma mocím, zejména moci výkonné. Pokud abstrahujeme od konkrétního případu Ivy Brožové, jde o míru nezávislosti soudní moci, o to, zda je současný systém správy soudnictví v souladu s ústavním požadavkem na nezávislost soudnictví. Nutně se objevují otázky, zda není vhodnější (a ústavně konformnější) nějaký způsob samosprávy soudnictví. Na tyto problémy bych se na následujících stránkách rád pokusil nabídnout svůj pohled. Pro pochopení současné situace v České republice je nicméně nezbytné se na počátku ponořit do nedávné historie.

### ***Vývoj úpravy správy soudnictví, zvláště institutu odvolání soudních funkcionářů***

#### **Zákon č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích**

Zákon č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích ve svém původním znění danou problematiku rozhodně neupravoval uspokojivým způsobem. Podle ust. § 39 tohoto zákona předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu ČSFR jmenoval prezident republiky na návrh

federální vlády. Předseda a místopředsedové nejvyšších soudu republiky byli jmenováni předsednictvem příslušné národní rady na návrh vlády příslušné republiky. U krajských a okresních soudů byli jejich funkcionáři jmenováni ministrem spravedlnosti v podstatě bez jakéhokoliv zákonného omezení

Zánik funkce předsedy či místopředsedy soudu či předsedy senátu byl řešen v § 50 citovaného zákona. Uvedený paragraf hovoří o „zproštění, uvolnění a odvolání“ soudních funkcionářů. „Zproštění“ připadalo v úvahu pouze na žádost soudce. „Odvolán“ mohl být soudce pouze z funkce předsedy senátu a to pravomocným rozhodnutím kárného soudu, tedy orgánem justičním. Z funkce předsedy či místopředsedy soudu mohl být soudce „uvolněn“ orgánem, který jej do této funkce jmenoval. Předsedové a místopředsedové okresních a krajských soudů tak byli ze svých funkcí libovolně odvolatelní (řečí zákona „uvolnitelní“) ministrem spravedlnosti. Předsedové a místopředsedové Nejvyššího soudu ČSFR a nejvyšších soudů republik mohli být „uvolněni“ na návrh orgánu, který je jmenoval, tedy federální resp. republikové vlády.

Je třeba zdůraznit, že zproštění, uvolnění či odvolání z funkce předsedy či místopředsedy soudu nebo předsedy senátu nemělo za následek ztrátu funkce soudce.

K podstatnější novele došlo zákonem č. 17/1993 Sb., který mimo jiné reagoval na rozpad Československa a vznik samostatné České republiky odstraněním zmínek o ČSFR, nejvyšších soudech republik atd. K důležitým změnám patří, že podle novelizovaného zákona předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu jmenoval prezident republiky, byl tedy eliminován vliv vlády. Jmenování funkcionářů vrchních, krajských a okresních soudů bylo svěřeno ministru spravedlnosti. Ust. § 50 o zániku funkcí soudních funkcionářů zůstalo bez výraznějších změn.

Novelou č. 239/1995 Sb. byl eliminován vliv vlády na „uvolnění“ z funkce předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu. Napříště měli být předseda a místopředseda Nejvyššího soudu „uvolňováni“ výhradním rozhodnutím prezidenta republiky.

Tato změna se v tehdejší době snad mohla i jevit být ústavně konformní, a to podle následující logiky. Podle čl. 62 Ústavy prezident republiky jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu; jedná se o samostatnou, nekontrasignovanou pravomoc prezidenta. Celý systém správy soudnictví byl tehdy založen na myšlence „kdo jmenuje, ten i odvolává“<sup>39</sup>. Podle této myšlenky z prezidentovy samostatné pravomoci „jmenovat“

<sup>39</sup> HENDRYCH D., SVOBODA C. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 97, 98. Autoři zde o píší k odvolání funkcionářů Ústavního soudu: „Prezident republiky má pravomoc předsedu a místopředsedu Ústavního soudu kdykoliv odvolat, i když to Ústava výslovně neupravuje. Není-li prezident republiky omezen v pozitivním právu jmenovat předsedu a místopředsedu Ústavního soudu, není omezen ani v právu tyto funkcionáře kdykoli odvolat. Obdobně je dlouhodobě aplikováno právo ministra spravedlnosti“

implicitně vyplývala i pravomoc „odvolávat“. Prezidentova pravomoc „odvolávat“ však byla před novelou vázána na návrh vlády, který fakticky plnil roli jakési předběžné kontrasignace. Proto prezidentova pravomoc odvolávat (slovy zákona „uvolnit z funkce“) předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu fakticky nepatřila mezi pravomoci samostatné, což s souladu s tehdy zřejmě převažující doktrínou „kdo jmenuje, také odvolává“ mohlo odporovat čl. 62 písm. f) Ústavy.

Pokud bychom však přistoupili na názor, že pravomoc prezidenta odvolat funkcionáře Nejvyššího soudu byla založena až zákonem (a nevyplývala přímo z ústavy), pak by v souladu s ust. čl. 63 odst. 3 Ústavy šlo o pravomoc kontrasignovanou. Z toho by však vyplývala poněkud těžkopádná konstrukce odvolávacího procesu předsedy či místopředsedy Nejvyššího soudu, neboť by bylo nutné toto pořadí úkonů: návrh vlády na odvolání, rozhodnutí prezidenta podle návrhu vlády, kontrasignace takového rozhodnutí. Nadbytečnost buď návrhu vlády na odvolání nebo kontrasignace je zjevná.

K žádné další významnější novelizaci zákona č. 335/1991 Sb., alespoň pokud jde o předmět našeho zájmu již nedošlo.

## **Zákon č. 6/2002 o soudech a soudcích**

### **Nová právní úprava**

Zákon č. 335/1991 Sb. byl zrušen a s účinností od 1.4.2002 nahrazen zákonem č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích<sup>40</sup>.

Jmenovací pravomoci ohledně jmenování soudních funkcionářů zůstaly beze změny. I nadále tedy platilo a stále platí, že předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky, funkcionáře nižších soudů jmenuje ministr spravedlnosti. Předseda a místopředseda soudu mohli být podle původního znění zákona o soudech a soudcích ze své funkce odvolání tím, kým byli jmenováni, tedy prezidentem či ministrem spravedlnosti. Důvodem pro takové odvolání byla skutečnost, že takový soudní funkcionář „neplní řádně své povinnosti“. Odvolání funkcionářů okresních, krajských a vrchních soudů měl zcela ve svých rukách ministr spravedlnosti. Odvolání funkcionářů Nejvyššího soudu náleželo prezidentu republiky, s odkazem na ust. čl. 63 odst. 3 Ústavy však vyžadovalo kontrasignaci.

---

*odvolat funkcionáře obecných soudů, vyjma soudu Nejvyššího, i když zákon upravuje pouze jeho právo funkcionáře jmenovat.“*

<sup>40</sup> Podlé autorů platí ohledně předsedů a místopředsedů Nejvyššího soudu „obdobně“, co je uvedeno výše.  
<sup>40</sup> Plný název zákona zní „o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)“

## Nález pléna Ústavního soudu č. 7/02 Sb.

### *Návrh prezidenta*

Dne 1.3.2002 podal tehdejší prezident republiky Václav Havel návrh<sup>41</sup> na zrušení některých ustanovení nového zákona o soudech a soudcích. V průběhu řízení prezident navrhl, aby Ústavní soud posuzoval zákon o soudech a soudcích ve znění zákona č. 151/2002 Sb.<sup>42</sup>, kterým došlo ke změně některých napadených ustanovení. Ústavní soud na tento návrh přistoupil<sup>43</sup>.

Značně komplexní návrh byl Ústavním soudem roztržiděn do tří částí. První z částí návrhu směřovala proti nově zavedenému institutu posuzování odborné způsobilosti soudců. Podle napadených ustanovení měl být soudce přidělený nebo přeložený k okresnímu nebo krajskému soudu zhodnocen po uplynutí tří let. Soudci vrchních soudů a Nejvyššího soudu měli být hodnoceni po pěti letech od nástupu na daný soud a dále vždy znovu po pěti letech (to mělo s účinností od 1.1.2003 platit též pro soudce Nejvyššího správního soudu).

Druhá část návrhu se týkala státní správy soudů, tedy úzce souvisí s předmětem této části diplomové práce. V rámci této části bylo též navrhováno zrušení ust. § 106 odst. 1 umožňujícího odvolání předsedy či místopředsedy soudu z funkce tím, kdo jej jmenoval, jestliže neplní řádně své povinnosti.

Třetí část návrhu souvisí v povinným vzděláváním soudců, když je napadáno ustanovení ukládající soudcům povinnost účastnit se vzdělávání v Justiční akademii a navazující ustanovení.

### *Rozhodnutí Ústavního soudu*

Ústavní soud návrhu prezidenta republiky vyhověl a napadená ustanovení zákona o soudech a soudcích zrušil. Ústavní soud v úplnosti zrušil institut posuzování odborné způsobilosti soudců, protože nevyhovuje požadavku na dělbu moci ve státě, zejména na nezávislost soudnictví na moci výkonné. Ústavní soud rovněž zrušil povinnost soudcu pravidelně se vzdělávat v Justiční akademii s tím, že vzdělávání se v Justiční akademii musí být pro soudce pouze možností, nikoliv povinností<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Bylo o něm rozhodnuto nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 18.6.2002, sp.zn. Pl ÚS 7/02, nález byl vyhlášen ve sbírce zákonů pod číslem 349/2002 Sb.

<sup>42</sup> Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

<sup>43</sup> Zákon o Ústavním soudu nezná institut změny podání, ust. § 63 však umožňuje – není-li stanoveno jinak použít přiměřeně občanský soudní řád. Dle ust. § 95 o.s.ř. je změna návrhu na zahájení řízení přípustná se souhlasem soudu, k čemuž zde zjevně došlo.

<sup>44</sup> Argumentace Ústavního soudu k těmto otázkám byla extrémně zjednodušená, neboť se přímo netýká předmětu této práce.

Pokud se týká z našeho pohledu nejdůležitější části předmětného nálezu. Ústavní soud hned v začátku konstatuje, že musel „brát v úvahu, že návrhem prezidenta republiky, jehož předmětem je Ústavní soud vázán, nebylo napadeno postavení Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu státní správy soudů“. Dále se Ústavní soud zabývá ustanovením § 74 odst. 3, které metodou právní fikce stanovilo výčet funkcí, které se nepovažují za funkce ve veřejné správě. Napadené ustanovení bylo shledáno v rozporu s ust. čl. 82 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud však v zápětí konstatuje, že nemínil dát najevo, že by vedením a správou soudu měly být pověřovány jiné osoby, než osoby z řad soudců. Ust. § 74 odst. 3 zákona o Ústavním soudu bylo tedy zrušeno a spolu s ním celá řada dalších ustanovení, jež na něj obsahově či systematicky navazovala, počítajíc v to i ust. § 106 odst. 1.

Ke zrušení ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích Ústavní soud mimo shora uvedeného vedlo „zcela obecné a neurčité – principu právní jistoty neodpovídající – vyjádření důvodů vedoucích k odvolání předsedů a místopředsedů soudů. Ústavní soud dále uvádí, že „funkce předsedů a místopředsedů soudů by měla být považována za kariérní postup soudce (podobně jako je tomu v případě jmenování předsedou senátu), a proto by ani předseda a místopředseda soudu neměl být odvolatelný jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tj. rozhodnutím soudu“.

V úplném závěru se Ústavní soud vyjadřuje též obecně ke státní správě soudnictví: „současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudu je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou“. Poté co Ústavní soud zřetelně naznačil, jaký způsob (samo)správy soudnictví by preferoval, uvádí, že mu „nepřisluší rozhodovat o tom, jakým způsobem by měla být řešena otázka výkonu správy soudů, neboť toto je úkolem moci zákonodárné. Tato by však měla při volbě modelu správy soudu důsledně respektovat separaci státních mocí.“

### **Odlíšná stanoviska**

Proti takto formulovanému nálezu podali společné dissentující stanovisko soudci Jiří Malenovský, Vlastimil Ševčík a Pavel Varvařovský. Nejvýznamnější námitkou dissentujících soudců je, že „Ústavní soud pojal neodůvodněně "velkoryse" svou funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti a dokonce vstoupil i do mantinelů vyhrazených toliko ústavodárci tím, že

*svuj výrok svázal se svým názorem de constitutione ferenda*<sup>45</sup>.“ I přes některé další odlišné názory dissentující soudci souhlasí s názorem o protiústavnosti ust. § 106 odst. 1 pro jeho přílišnou obecnost a neurčitost.

Vlastní odlišné stanovisko připojil též soudce Vojen Guttler, který však rovněž souhlasí s protiústavností ust. § 106 odst. 1. Dissentující soudce se dále vyjadřuje též k otázce soudcovského vzdělávání a možnosti přezkušování začínajících soudců a také se krátce zamýšlí nad možnými modely správy soudnictví.

### **Další osudy zákona o soudech a soudcích**

Na shora popsany nález Ústavního soudu reagoval Parlament přijetím novely č. 192/2003 Sb. Tímto zákonem mimo jiné došlo ke zvýšení věkové hranice pro jmenování soudcem z 25 let na 30 let. Dále tímto zákonem bylo změněno ust. § 106 odst. 1, podle kterého nově *„předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudu.“* Pro předsedy kolegií Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu byla zachována dosavadní úprava, podle které mohou být odvoláni tím, kdo je jmenoval, *„jestliže neplní řádně své povinnosti“*<sup>46</sup>.

### **Odvolání Ivy Brožové**

Další vzhledem k tématu práce relevantní změny zákona o soudech a soudcích již přímo souvisí s pokusem prezidenta odvolat předsedkyni Nejvyššího soudu.

Dopisem ze dne 30.1.2006 odvolal<sup>47</sup> prezident republiky za kontrasignace předsedy vlády JUDr. Ivu Brožovou z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Odvolání neobsahuje žádné odůvodnění či vysvětlení uvedeného rozhodnutí<sup>48</sup>. Předsedkyně Nejvyššího soudu podala dne 8.2.2006 proti tomuto rozhodnutí prezidenta republiky ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

### **Řízení o ústavní stížnosti – část první**

Stěžovatelka spatřuje neústavnost napadeného rozhodnutí prezidenta v tom, že toto rozhodnutí není žádným způsobem odůvodněno. Není proto patrné, čím konkrétně měl být

<sup>45</sup> Otázka, nakolik smí Ústavní soud naznačit, jakou právní úpravu by si „přál“ je mimořádně zajímavá. V této práci se jí však nelze podrobněji věnovat. Podrobnosti viz např. KÚHN Z. *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu ČR?* Právník č. 8/2000, str. 721 a násl.

<sup>46</sup> Tato úprava se jeví jako značně pochybná a neodpovídající smyslu odůvodnění předešlého nálezů Ústavního soudu. Jestliže funkce předsedů a místopředsedů soudů má být dle Ústavního soudu považována za kariéerní postup soudce, pak to stejně jistě platí i o funkci předsedy kolegia. Proto nevidím důvod, proč by funkce předsedy kolegia měla být chráněna méně než funkce předsedy soudu či jeho místopředsedy.

<sup>47</sup> Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 30. ledna 2006, č.j. KPR 966/2006

<sup>48</sup> Text dopisu je k dispozici např. ve sborníku *Soudcovská fikce nebo realita?*, str. 145

naplněn důvod pro odvolání stěžovatelky podle ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Dále stěžovatelka namítá porušení práva na přístup k soudu podle Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Stěžovatelka rovněž proti rozhodnutí prezidenta republiky podala správní žalobu.

Proti znění § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích argumentuje stěžovatelka porušením principu dělby moci. Stěžovatelka rovněž argumentuje tím, že zákonodárci postupoval nad rámec Ústavy, když zákonem upravil postup odvolání předsedy Nejvyššího soudu, ačkoliv Ústava o tom mlčí.

Usnesením ze dne 9.2.2006 Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí prezidenta republiky s účinky ex tunc.

Stěžovatelka posléze svou ústavní stížnost doplnila o tvrzení, že napadené rozhodnutí je nicotné, neboť předseda vlády nebyl vládou řádně pověřen k provedení kontrasignace, neboť vláda spolupodpis pouze projednala (nerozhodla usnesením) a to až ex post.

Prezident republiky ve svém vyjádření zdůraznil, že princip dělby mocí neznamena jejich naprosté oddělení, ale naopak – za uplatnění systému brzd a protivah – jejich nutnou kooperaci. Prezident ve svém vyjádření vychází z představy oddělenosti funkce soudce a funkce předsedy soudu; funkce předsedy soudu je dle prezidenta funkcí exekutivní, i proto nemůže být odvolání z funkce předsedy soudu zásahem do principu dělby moci a soudcovské nezávislosti, neboť se odehrává uvnitř moci výkonné.

Neústavnost napadeného rozhodnutí podle prezidenta nemůže spočívat v absenci odůvodnění, neboť zákon nestanoví povinnost odůvodnění uvádět.

Ministr spravedlnosti ve svém vyjádření rovněž vychází z představy oddělenosti funkce soudce a funkce předsedy soudu.

Druhý senát Ústavního soudu v souladu s ust. § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích postoupil plénu Ústavního soudu.

### ***Řízení o návrhu na zrušení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích***

Plénum Ústavního soudu zrušilo<sup>49</sup> s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve sbírce zákonů ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Ústavní soud se v odůvodnění nálezu opětovně hodnotícím způsobem vyslovil k samotnému modelu správy soudů takto:  
*„... z Ústavy vyplývá nutnost autonomního postavení soudní moci. Tento Ústavou*

<sup>49</sup> Nálezem ze dne 11.7.2006 sp.zn. Pl. ÚS 18/06, vyhlášeným ve sbírce zákonů pod číslem 397/2006 Sb.



*předpokládaný a „ideální“ stav však v podmínkách České republiky neexistuje, neboť soudní moc zde nepředstavuje svébytnou a samostatnou reprezentaci, nemůže se projevovat navenek jako jedna z nezávislých mocí, ale je fakticky reprezentována Ministerstvem spravedlnosti.“*

Ústavní soud dále konstatuje, že správa soudnictví není státní správou ve skutečném smyslu toho slova, ačkoliv zákon používá tuto nepřesnou terminologii<sup>50</sup>.

Ústavní soud založil své rozhodování v této kauze na předpokladu, že *„funkce předsedu soudu, jakož i předsedy Nejvyššího soudu je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Atributy nezávislosti soudní moci, resp. nezávislosti soudce je tak nutno vztahovat ve shora naznačeném směru i k předsedům soudu, včetně předsedy Nejvyššího soudu. Nelze potom akceptovat jejich odvolání orgánem moci výkonné právě tím způsobem, který napadené ustanovení předpokládá, při současném zachování výše uvedených požadavků“*. Ústavní soud dále opakuje požadavek obsažený již v nálezu z roku 2002, totiž aby *„funkcionář moci soudní byl odvoláván pouze postupem, jenž je realizován uvnitř moci soudní“*.

Ústavní soud zakončil odůvodnění rozsudku tím, že „vyčini!“ zákonodárci za to, že nerespektuje závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu Pl. ÚS 7/02, čímž dle Ústavního soudu porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy. Zatímco v nálezu Pl. ÚS 7/02 odložil Ústavní soud vykonatelnost části zrušujícího nálezu tak, aby zákonodárci mohli zrušené znění nahradit zněním novým, v nálezu Pl. ÚS 18/06 Ústavní soud napadené ustanovení zrušil s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve sbírce zákonů.

S předmětným nálezem se neztotožnili soudci Pavel Rychetský, Vladimír Kurka a Ivana Janů.

### **Separátní votum Pavla Rychetského**

Pavel Rychetský dělí námitky proti citovanému nálezu do tří skupin.

První skupinu lze charakterizovat jako námitky procesního charakteru, když tvrdí, že Ústavní stížnost měla být odmítnuta jako předčasná, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práva poskytuje. Rychetský má na mysli žalobu podle soudního řádu správního, kterou stěžovatelka též podala. Rychetský vytýká Ústavnímu soudu, že se nepokusil tento nedostatek překonat aplikací ust. § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

<sup>50</sup> Původem pojmu „státní správa soudnictví“ v českém právním řádu se zabývá Ústavní soud v oddíle V. probíraného nálezu

Soudce Rychetský ze skutečnosti, že II. senát Ústavního soudu přijal ústavní stížnost jako přípustnou a že nevyslovil, že se jedná o záležitost, jež svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky vyvozuje, že II. senát implicitně vyslovil právní názor, že napadené rozhodnutí prezidenta republiky není správním aktem podléhajícím přezkumu ve správním soudnictví.

V úvodu druhé části svého dissentu Pavel Rychetský konstatuje, že nepochybně význam nezávislosti soudnictví pro existenci právního státu. Soudí, že Ústavní soud příliš zduraznil nezávislost mocí ve smyslu jejich vzájemné oddělenosti; proti tomu argumentuje, že jednotlivé moci musí být ve vzájemné interakci v rámci systému brzd a protívah.

Rychetský se proti závěru Ústavního soudu, že funkce soudce a soudního funkcionáře je neoddělitelná vyslovuje těžko zpochybnitelnou myšlenku, že špatný soudní funkcionář může být vynikajícím soudcem a odborníkem.

Ve třetí části Rychetský vyslovuje názor, že Ústavní soud by se neměl zabývat úvahami de lege ferenda a že takové úvahy rozhodně nelze považovat za závazné ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy. Vzápětí však sám vyslovuje svůj návrh de lege ferenda: *„Platnou právní úpravu -- do doby než bude zřízen quasi samosprávný orgán soudcovské moci -- považuji ve vztahu k výkonu státní správy soudů za vcelku dostatečnou. Výjimku však nepochybně představuje její aplikace na funkce obou předsedů nejvyšších soudů – zde bych právě z hlediska budoucích legislativních záměrů považoval za vhodné sice zachování pravomoci prezidenta republiky, ale posteriorní úprava přezkoumávání jeho rozhodnutí o odvolání by měla být nahrazena adekvátním řízením apriorním (jako je tomu například v případě rektoru vysokých škol.“*

### **Separátní votum Vladimíra Kůrky**

Soudce Vladimír Kůrka předkládá poměrně rozsáhlé odlišné stanovisko, v němž nejprve argumentuje, že ústavní stížnost stěžovatelky měla být odmítnuta, neboť není tvrzen žádný relevantní zásah do ústavním řádem chráněných práv a svobod. Kůrka zde vychází z premisy, že právo rovných podmínek v přístupu k jiným veřejným funkcím neposkytuje ochranu též právu v této funkci setrvat. Z toho Vladimír Kůrka vyvozuje, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná již v senátu. Kůrka vyslovuje názor, že bylo i v kompetenci pléna Ústavního soudu posoudit, zda jsou splněny podmínky pro řízení o původní ústavní stížnosti, když tvrdí, že *„případným odlišným posouzením podmínek ústavní*

*stížnosti, na jehož základě přistoupil příslušný senát k přerušení řízení ve smyslu § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, plénum nepochybně vázáno není*.

V druhé části svého dissentu Vladimír Kůrka argumentuje proti názoru Ústavního soudu, že nelze konstruovat dvojakost postavení soudce a předsedy soudu. Kůrka přímo uvádí „zmiňnou „dvojakost“ nejenže „konstruovat“ lze, nýbrž - dokud budou správu soudu vykonávat soudci - je nevyhnutelná a v praktickém životě to tak (a bez potíží) je“.

Dále se soudce Kůrka pozastavuje nad tím, že je jako zásah moci výkonné do moci soudní napadán akt odvolání z funkce předsedy soudu, zatímco nikdy nebyly uplatněny žádné námítky nepřipustného zásahu moci výkonné do moci soudní pokud šlo o jmenování soudce do funkce předsedy soudu.

Vladimír Kůrka dále odmítá argument soudního funkcionářství coby kariérního postupu soudce s tím, že tento argument jednak nemá žádný právní podklad, jednak tato představa není mnohými soudci sdílena.

V poslední části svého dissentu Vladimír Kůrka polemizuje s názorem, že přijetím napadeného ustanovení zákona o soudech a soudcích zákonodárce nerespektoval závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu Pl. ÚS 7/02. Ke zrušení dřívějšího ust. § 106 odst. 1 došlo zejména z důvodu nedostatečné určitosti důvodů pro odvolání předsedy či místopředsedy soudu. Další Ústavním soudem vyjádřené názory dle Kůrky postrádají status nosných důvodů pro rozhodnutí a proto zákonodárci nevznikla povinnost je respektovat.

Dále Kůrka dochází k závěru, že „soudní ochrany se nositelum správních funkcí zřejmě častává prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s.“. Z toho plyne pohled na napadený akt prezidenta republiky jako na akt svou povahou správní a ve správním soudnictví tedy přezkoumatelný. S tím je však v příkrém rozporu věta z počátku odlišného stanoviska, kde soudce Kůrka říká: „Jen *potud je myslitelná ústavní stížnost proti ústavněprávnímu<sup>51</sup> aktu prezidenta republiky, jímž je odvolání z funkce předsedy Nejvyššího soudu*“.<sup>52</sup>

Vladimír Kůrka své odlišné stanovisko uzavírá konstatováním, že „*princip dělby moci neznamená separaci a naprosté oddělení soudní moci od výkonné, a s požadavky vzájemné vztávanosti (ovlivnění, brzd) jednotlivých mocí nemusí vskutku kolidovat - v ústavněprávní povíne - ani společný výkon správy soudů ministerstvem spravedlnosti a předsedy jednotlivých*

<sup>51</sup> Zvýraznil autor

<sup>52</sup> Z odlišného stanoviska tak není zřejmé, zda jeho autor považuje napadené rozhodnutí prezidenta za rozhodnutí správní či za rozhodnutí ústavněprávní. Neujasněnost v tak zásadní záležitosti vrhá stín pochybností na jinak kvalitní odlišné stanovisko.

*soudu ani okolnost, že výkonná moc (správa) má vliv na personální obsazení a výkon (opět) správy jiné moci, soudní“.*

### **Separátní votum Ivany Janů**

Soudkyně Ivana Janů se ztotožňuje se závěrem, že napadené ustanovení *„je bez spolupůsobení moci soudní při odvolání předsedy soudu (předsedy Nejvyššího soudu) v rozporu s ústavním principem dělby moci a institucionální nezávislosti moci soudní“.*

Ivana Janů zde navrhuje možný směr budoucí právní úpravy postavení předsedů soudu, zvláště soudů nejvyšších. Argumentuje zahraničními zkušenostmi pro přijetí úpravy, podle níž by funkce předsedy soudu byla pouze dočasná. Rovněž pléduje pro větší otevřenost soudnictví pro právníky z ostatních profesí.

Zřejmě v reakci na v médiích často se objevující výroky o údajné nekompetentnosti Ivy Brožové k zastávání funkce předsedkyně Nejvyššího soudu podrobuje Ivana Janů kritice „soudcovský kádr“ Nejvyššího soudu a též postupy (příp. jejich absenci) na základě kterých jsou soudci Nejvyššího soudu vybíráni.

### **Řízení o ústavní stížnosti – část druhá**

Ústavní soud tedy v plénu ke dni vyhlášení nálezu ve sbírce zákonů zrušil ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Druhý senát proto pokračoval v přerušném řízení o zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, kterým byla stěžovatelka odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu.

Senát Ústavního soudu se zabýval otázkou, zda neměla být ústavní stížnost odmítnuta pro předčasnost, když stěžovatelka napadené rozhodnutí napadla též správní žalobou. S ohledem na nejasnosti, zda napadené rozhodnutí prezidenta republiky může být předmětem přezkumu ve správním soudnictví a s ohledem k tomu, že tato nejistota nemůže jít k tíži stěžovatelky senát Ústavního soudu ústavní stížnost shledal jako přípustnou<sup>53</sup>.

Senát dále vyslovil přípustnost návrhu za použití ust. § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu s odůvodněním, že stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Z vyhotovení nálezu II. ÚS 53/06 se zdá, že se senát touto otázkou zabýval až po rozhodnutí pléna o zrušení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Z ust. § 42 odst. 1 zákona o Ústavním soudu však lze dovodit, že k posouzení přípustnosti návrhu by mělo dojít ještě před začátkem meritorního projednávání věci.

<sup>54</sup> Rovněž zde se nabízí otázka, zda toto nemělo být vysloveno v samotném počátku řízení (pokud tak bylo rozhodnuto v počátku řízení, je těžko pochopitelné, proč v odůvodnění nálezu je toto konstatováno až po zmínce o zrušení zákonného ustanovení plénem). Pokud by senát stížnost prohlásil za nepřípustnou a jako takovou by ji odmítl, zřejmě by nebylo možné ani plenárně projednat návrh na zrušení zákonného ustanovení.

V právní argumentaci ve věci samé senát Ústavního soudu dochází (ve shodě s plénem) k závěru, že „funkce předsedy soudu je neoddělitelná od funkce soudce, není možné konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé“. Ustanovení čl. 82 odst. 2 Ústavy o neodvolatelnosti soudců se tedy nutně musí vztahovat i na postavení soudce jako předsedy soudu. Postup, kterým byla stěžovatelka prezidentem odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu je postupem nerespektujícím ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci.

V popisovaném nálezu dále druhý senát Ústavního soudu podává výklad ust. čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud dovozuje, že samotné právo na přístup k veřejné funkci by postrádalo smyslu, pokud by nebyl Listinou chráněn též průběh výkonu této funkce.

Ústavní soud tedy shledal porušení čl. 21 odst. 4 Listiny. Následkem toho se Ústavní soud již nezabýval dalšími tvrzeními stěžovatelky, kterými odůvodňovala svou ústavní stížnost.

V důsledku shora popsaných řízení před Ústavním soudem bylo tedy jednak zrušeno ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, jednak bylo s účinky ex tunc zrušeno rozhodnutí prezidenta republiky, kterým stěžovatelku odvolal z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. V následující části své práce bych se rád věnoval rozboru některých kritických reakcí, které se v návaznosti na popsaná rozhodnutí objevily.

### ***Rozbor sporných bodů***

Kromě samotných odlišných stanovisek k nálezu, jímž bylo zrušeno ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, poskytuje určitý přehled o kritických reakcích na shora popsané nálezy Ústavního soudu sborník Soudcokracie v ČR: fikce nebo realita?<sup>55</sup>

Na následujících stránkách se pokusím shrnout kritické pohledy na předmětné nálezy Ústavního soudu, roztrždit je a připojit k nim svůj pohled na věc.

### **Námítka procesní – ústavní stížnost měla být odmítnuta**

Podle ust. § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

Zde je tedy třeba nejprve odpovědět na otázku, zda měla stěžovatelka k dispozici nějaký opravný prostředek proti rozhodnutí prezidenta, jímž byla odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Aby bylo možné odpovědět, je nezbytné určit, zda prezident vůči stěžovateli vystupoval v roli správního orgánu „sui generis“ či v roli orgánu ústavního.

<sup>55</sup> Soudcokracie v ČR: fikce nebo realita?. Centrum pro ekonomiku a politiku. Sborník č. 52/2006

Jinými slovy jde o to, zda prezidentovo rozhodnutí o odvolání Ivy Brožové z funkce podléhalo přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví či nikoliv

Václav Pavlíček prosazuje názor, že „*Všechna taková (podle čl. 63 Ústavy pozn autor) rozhodnutí jsou rozhodnutími prezidenta republiky jako hlavy státu . . . Právo prezidenta republiky jmenovat a odvolávat nejvyšší státní funkcionáře na základě Ústavy a zákona v současné době nevyplývá z jeho postavení jako součásti moci výkonné, ale z jeho funkce hlavy státu . . . Jmenovací (a odvolávací) akty hlavy státu . . . nejsou tedy akty moci výkonné a nejsou správním aktem, ale zvláštním ústavním aktem*<sup>56</sup>.“

Opačný názor, totiž že pravomoci prezidenta republiky lze dělit na ty, jež vykonává z titulu hlavy státu formou ústavněprávních aktů (hovoří se též o aktech vládnutí či politických rozhodnutích) a na ty, jež vykonává jako správní orgán „sui generis“ formou správních aktů zastává, zdá se, výrazně početnější skupina právních autorit. Zde lze v prvé řadě odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu, jež byly diskutovány v části této práce věnované problematice „nejmenování“ justičních čekatelů mladších 30 let do funkce soudců<sup>57</sup>.

Vladimír Vopálka a kol. ve svém komentáři soudního řádu správního považují prezidenta za správní orgán a dále uvádějí: „*Soudní kontrola se pohybuje v hranicích oblasti veřejné správy. Napadnutelnými jsou tedy takové aktivity orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě. Proto je třeba oddělit činnosti, které sem nepatří: např. u prezidenta nebo vlády akty vládnutí (resp. rozhodnutí politická), a dále především úkony soukromoprávní povahy...*<sup>58</sup>“ Prezidentovo rozhodnutí o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu chápou jako správní akt též autoři nejnovějšího komentáře k Ústavě<sup>59</sup>.

Mám-li vyslovit svůj názor, jsem přesvědčen, že rozhodnutí prezidenta, jež je předmětem posuzování, je správním aktem. Zřejmě není pochyb o tom, že prezident republiky je součástí moci výkonné. Rozhodnutí o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu není aktem politickým či aktem vládnutí, jedná se o správní akt, jenž má závažné právní důsledky pro svou adresátku. Nevidím žádný důvod (a to ani v pozici prezidenta jako hlavy státu), aby byly správní akty prezidenta republiky posuzovány odlišně od správních aktu ostatních orgánů

<sup>56</sup> PAVLÍČEK V. *Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky*. In *Soudcokracie v ČR: fikce nebo realita?*, Centrum pro ekonomiku a politiku 52/2006, str. 74, 75.

<sup>57</sup> Jde o Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, č.j. 4 Aps 4/2005-42, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2006, č.j. 4 Aps 3/2006-45, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>58</sup> VOPÁLKA V., MIKULE V., ŠIMŮNKOVÁ V., ŠOLÍN M. *Správní řád soudní: Komentář*, 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 10, 11

<sup>59</sup> SLADĚČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J., *Ústava České republiky, Komentář*, 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 443

moci výkonné v oblasti veřejné správy. Odlišné posuzování aktů prezidenta (aniž by k tomu byl velmi vážný důvod) by zřejmě bylo v rozporu s ústavně zakotvenou zásadou rovnosti.

Dospívám tedy k názoru, že předmětné rozhodnutí prezidenta republiky je správním aktem a jako takové bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatelka tedy měla k dispozici procesní prostředek ve smyslu ust. § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

I přes to, že stěžovatelka mohla postupovat (a také postupovala) cestou správního soudnictví, se nedomnívám, že Ústavní soud měl ústavní stížnost odmítnout jako nepřípustnou z důvodu předčasnosti. Jsem toho názoru, že podaná ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky ve smyslu ust. § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Z toho důvodu je v pořádku, že se Ústavní soud podanou stížností meritorně zabýval; je to i plně v souladu s účelem ust. § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Účelem tohoto ustanovení je ponechat Ústavnímu soudu možnost meritorně projednat i takovou věc, kterou by jinak musel odmítnout, z důvodu spočívajícího v mimořádné závažnosti a v širokém právním či společenském dopadu předmětné věci. A v předmětné věci jde o zásadní otázku vztahu prezidenta a předsedkyně Nejvyššího soudu (i o postavení funkcionářů ostatních soudů vůči ministru spravedlnosti).

Ústavnímu soudu je však třeba vytknout, že skutečnost, že ústavní stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky, konstatoval až poté, co bylo v plénu rozhodnuto o zrušení ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Domnívám se, že konstatování této skutečnosti je *conditio sine qua non* meritorního projednávání věci, že bez konstatování podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatelky nemohl Ústavní soud vůbec přikročit k meritornímu projednávání věci. Pokud by ústavní stížnost byla odmítnuta, nemohlo by podle mého názoru dojít k postoupení návrhu na zrušení ustanovení zákona plénu ani k jeho samotnému zrušení. Proto mělo být v odůvodnění nálezu II. ÚS 53/06 splnění skutečnosti podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatelky konstatováno na začátku nálezu a to velmi zřetelně.

#### **Odložení vykonatelnosti rozhodnutí o odvolání**

*„Usnesením ze dne 9. února 2006 Ústavní soud odložil dle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu vykonatelnost ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí prezidenta republiky s ohledem na to, že posouzení otázky, která je předmětem řízení, je zásadní z hlediska dělby moci ve státě, neboť se týká základních ústavních principů fungování soudní moci a jejího vztahu k moci výkonné, a rovněž s ohledem na možné negativní důsledky, které by mohly nastat případným jmenováním další osoby předsedou Nejvyššího soudu před*

vyřešením nastoleného ústavního problému podmínek odvolání předsedy Nejvyššího soudu“ Těmito slovy se Druhý senát Ústavního soudu<sup>60</sup> vypořádal s návrhem stěžovatelky na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Nejprve se budu zabývat otázkou, zda byly dány důvody pro odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, poté se vyjádřím i k otázce, zda vůbec lze odložit vykonatelnost u tohoto typu rozhodnutí.

První podmínkou pro možnost odkladu vykonatelnosti je, že to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Jistě je důležitým veřejným zájmem, aby bylo jasno v otázce, kdo je předsedou Nejvyššího soudu. K rozhodnutí o odkladu vykonatelnosti došlo právě v řízení, jež mělo tuto otázku vyjasnit. Proto se domnívám, že žádný důležitý veřejný zájem odložení vykonatelnosti nebránil.

Druhou podmínkou, jež musí být splněna kumulativně je slovy zákona „... *jestliže by výkon rozhodnutí nebo uskutečnění oprávnění, přiznaného rozhodnutím třetí osobě, znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám.*“ Protože napadeným rozhodnutím nebyla třetí osobě přiznána žádná oprávnění, bude předmětem posouzení, zda by výkon rozhodnutí znamenal pro stěžovatelku nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout třetím osobám.

Nedovedu si představit právně relevantní třetí osoby, jimž by odložením vykonatelnosti napadeného rozhodnutí mohla vzniknout újma. Za takovou újmu rozhodně nelze považovat skutečnost, že Jaroslav Bureš nemůže být jmenován do funkce předsedy Nejvyššího soudu<sup>61</sup>. Jaroslav Bureš není v žádném právním vztahu k věci, jeho očekávání či snad i dohoda s prezidentem o tom, že bude jmenován do funkce předsedy Nejvyššího soudu není z pohledu práva relevantní. Odkladem vykonatelnosti proto žádné třetí osobě nemůže vzniknout újma.

Výkon rozhodnutí znamená pro stěžovatelku újmu v tom směru, že výkonem rozhodnutí ztrácí funkci předsedkyně Nejvyššího soudu. S touto funkcí je spojena nemalá společenská a profesní prestiž. S funkcí předsedy Nejvyššího soudu je též spojen vyšší plat oproti pozici řadového soudce Nejvyššího soudu<sup>62</sup>. Výkon rozhodnutí tedy pro stěžovatelku újmu znamená. Jsem přesvědčen, že podstatně významnější část újmy bude tvořit ztráta prestižní pozice; ztráta finanční bude mít menší význam. Jestliže třetím osobám žádná újma vzniknout nemůže.

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12.9.2006, sp.zn. II. ÚS 53/06, [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

<sup>61</sup> Všobecně se spekulovalo, že je úmyslem prezidenta jmenovat Jaroslava Bureše předsedou Nejvyššího soudu.

<sup>62</sup> V roce 2006 byl plat předsedy Nejvyššího soudu 133.300,-Kč; plat řadového soudce Nejvyššího soudu byl 98.100,-Kč. Rozdíl tedy činí 32.500,-Kč měsíčně. Viz. § 28 zákona č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu v platném znění.



je otázka, jak poměřovat, zda je újma vzniklá stěžovateli nepoměrně větší než újma vzniklá třetím osobám (tedy újma nulová).

Zřejmě bude nutné posoudit, zda stěžovateli vznikla újma určitého kvalifikovaného rozsahu. Domnívám se, že nikoliv. Není právem stěžovatelky zůstat ve své funkci, její odvolání, ač jí jistě újmu způsobilo, nemělo za následek vznik újmy dostatečného rozsahu k tomu, aby bylo nutné sáhnout k odložení vykonatelnosti. Je třeba si rovněž uvědomit, že odklad vykonatelnosti má povahu institutu výjimečného, rozhodně by neměl být nadužíván.

Na druhou stranu Ústavní soud vzal v úvahu důležitost posuzované otázky. Ačkoliv tato skutečnost není výslovně zmíněna zákonem o Ústavním soudu jako skutečnost, na jejímž základě lze odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, domnívám se, že na úrovni ústavního práva se nelze omezovat na doslovné znění zákona a vždy je třeba zákon vykládat s přihlédnutím k tímto zákonem chráněným hodnotám a k jeho účelu. Posuzovaná věc je z hlediska dělby moci ve státě věcí natolik zásadní, že lze podle mého názoru souhlasit s Ústavním soudem, že právě tato zásadní důležitost ospravedlňuje odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Druhou otázkou je, zda bylo vůbec možné odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Častá námitka proti odložení vykonatelnosti zní, že není možné odložit vykonatelnost rozhodnutí již vykonaného, rozhodnutí s jednorázovými účinky, které již nastaly<sup>63</sup>.

Podle zrušeného znění § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích mohla být předsedkyně Nejvyššího soudu za splnění určitých podmínek odvolána. Protože takový akt musel být kontrasignován, bylo možné předsedkyni odvolat pouze písemnou formou. Podle § 106 odst. 2 zákona o soudech a soudcích funkce předsedy soudu zaniká dnem, kdy bylo soudci doručeno rozhodnutí o jeho odvolání, nebyl-li v rozhodnutí uveden den pozdější.

Podle zákona tedy Iva Brožová přestala být předsedkyní Nejvyššího soudu dnem doručení rozhodnutí o odvolání, tedy dnem 2.2.2006. Počínaje dnem 3.2.2006 je tedy podle tohoto výkladu funkce předsedy Nejvyššího soudu neobsazená. Vykonatelnost rozhodnutí o odvolání byla Ústavním soudem odložena usnesením ze dne 9.2.2006 a nakonec bylo napadené rozhodnutí zrušeno nálezem ze dne 12.9.2006.

Pokud by v rozhodnutí o odvolání bylo uvedeno, že funkce předsedkyně soudu zaniká některým dnem pozdějším a Ústavní soud by dříve než nastane tento pozdější den odložil

<sup>63</sup> Viz, např.: JINDRA T: *Soudní moc na cestě k absolutismu*. In *Soudcokracie v ČR: fikce nebo realita?*, Centrum pro ekonomiku a politiku 52/2006 str. 66,67; PAVLÍČEK V: *Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky*, tamtéž, str. 71

vykonatelnost napadeného rozhodnutí, nebylo by zřejmě sporu o tom, že takový postup je zcela v pořádku.

Protože však k odkladu vykonatelnosti došlo až ex post, vznikly určité pochybnosti. Ačkoliv to není otázka principu, jistě svou roli hraje i délka prodlevy mezi napadeným rozhodnutím a odkladem vykonatelnosti. V posuzovaném případě trvala tato prodleva sedm dní, pokud by trvala například sedm měsíců, jistě by odklad vykonatelnosti po takové době měl závažnější následky pro princip právní jistoty.

Domnívám se, že v daném případě byl odklad vykonatelnosti Ústavním soudem přípustný s ohledem na smysl a účel institutu odkladu vykonatelnosti v zákoně o Ústavním soudu. Drtivá většina rozhodnutí (ať už správních či soudních), jež jsou napadeny ústavní stížností, je již vykonatelných<sup>64</sup>. Pokud by Ústavní soud neměl možnost vykonatelnost napadeného rozhodnutí odložit i zpětně (či jinak – a zřejmě lépe – řečeno pozastavit účinky takového rozhodnutí), postrádal by institut odkladu vykonatelnosti reálného významu<sup>65</sup>.

Soudní řád správní v § 73 hovoří výstižněji o „*odkladném účinku žaloby*“: podle § 73 odst. 3 SŘS „*příznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí*“. Pokud byl žalobě ve správním soudnictví přiznán odkladný účinek, zůstává napadené rozhodnutí formálně pravomocným a vykonatelným, ale veškeré z toho plynoucí účinky jsou pozastaveny. V důsledku toho odejmutá nebo omezená oprávnění zůstávají zachována<sup>66</sup>. Jistě lze vyslovit pochybnosti, nakolik lze úpravu platnou pro správní soudnictví aplikovat na soudnictví ústavní. Jisté nicméně je, že novější a modernější úprava soudního řádu správního nám poskytuje minimálně náhled na to, jakým směrem se ubírá vývoj předmětného institutu a náhled na něj.

Lze tedy uzavřít, že ačkoliv se to zdá na první pohled nesmyslné, odklad vykonatelnosti „již vykonaného“ rozhodnutí je nejen přípustný, ale že poskytnutí této možnosti soudům je nezbytné, má-li být zabráněno těžko napravitelným následkům vzešlým z napadených rozhodnutí.

<sup>64</sup> Podle ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu lze podat ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí. Vykonatelnost zpravidla nastává krátce po právní moci. Je však otázkou, co přesně rozumět pod pojmem vykonatelnost. Vykonatelností stricto sensu je dle mého názoru třeba rozumět způsobilost daného rozhodnutí být podkladem pro výkon rozhodnutí – exekuci. Vykonatelným proto může být rozhodnutí, jež stanoví nějakou povinnost (zaplatit částku, vyklidit byt, nastoupit do výkonu trestu). Nelze však „vykonat“ rozhodnutí, jímž je stěžovatelka odvolána z funkce. Proto se zdá být vhodnější namísto užšího pojmu „vykonatelnost“ užívat obecnější pojem „právní účinky“ po vzoru soudního řádu správního (viz. dále).

<sup>65</sup> FILIP J., HOLLÁNDER P., ŠIMÍČEK V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2001, str. 371 uvádějí: „*Pro vyhovění návrhu na odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí orgánu veřejné moci je dále nutné, aby toto rozhodnutí skutečně subjektu ukládalo něco plnit*“. S tímto názorem tedy nesouhlasím.

<sup>66</sup> VOPÁLKA V., MIKULE V., ŠIMŮNKOVÁ V., ŠOLÍN M.: *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str. 175.

**Bylo ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích skutečně protiústavní?**

Další otázkou, k níž považuji za nutné se vyjádřit je, zda ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích bylo skutečně protiústavní a bylo nutno jej zrušit.

Pro odpověď je nezbytné nejprve jako „předběžnou otázku“ vyřešit, zda funkce předsedy soudu je funkcí čistě exekutivní a závislost v této funkci nemůže ohrozit nezávislost téže osoby ve funkci soudce, či zda funkce předsedy soudu a funkce soudce jsou neoddělitelné.

Funkci předsedy soudu považuji za funkci svou povahou exekutivní. Předseda soudu je povinen jako řídicí pracovník zajišťovat řadu organizačních záležitostí<sup>67</sup>. To je výslovně stanoveno zákonem a domnívám se, že o tom nepanují vážnější pochybnosti.

Předseda soudu tedy plní funkce exekutivní a – protože je činným soudcem – jeho činnost má též justiční část. Při porovnávání, která z činností předsedy soudu je určující, musíme nutně dospět (bez ohledu na to, jak velkou část pracovního úsilí věnuje předseda soudu samotnému souzení a jak velkou řízení soudu) k závěru, že určující funkcí je funkce soudce. Funkci soudce je imanentní princip nezávislosti; nezávislost má obranný charakter, který má soudce chránit před nepřipustnými vlivy zejména ze strany ostatních dvou státních mocí<sup>68</sup>. Jestliže je funkce soudce funkcí hlavní a určující, nesmí jakákoliv jiná činnost (včetně výkonu funkce předsedy soudu) ohrozit či dokonce narušit nezávislost předsedy soudu jako soudce.

Budeme-li funkci předsedy či místopředsedy soudu ve shodě s většinou Ústavního soudu chápat jako kariérní postup soudce, dospíváme k závěru, že kariérní postup, absence kariérního postupu či dokonce kariérní sestup soudce je v rukou moci výkonné. Takový závěr je však v rozporu s ústavní zásadou nezávislosti soudní moci. Je třeba si uvědomit, že nezávislost soudní moci i soudců samotných není samoúčelná, nejde o výsadu určité skupiny osob, jde o funkční nutnost bez které by soudní moc nemohla plnit svou ústavní povinnost chránit základní práva a svobody<sup>69</sup>. A bez soudní ochrany základních práv a svobod nelze hovořit o právním státu.

Dospívám tedy k závěru, že možnost moci výkonné ovlivňovat jak v pozitivním tak v negativním smyslu kariéru soudce je způsobilá ohrozit nezávislost takového soudce a v důsledku toho se dostává do rozporu s čl. 1, 2, 81, 82 Ústavy.

Pokud by bylo možné napadené ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vykládat ústavně konformním způsobem, bylo by nutné tak učinit a Ústavní soud by nebyl oprávněn

<sup>67</sup> Pro předsedu Nejvyššího soudu, vrchních soudů, krajských soudů a okresních soudů viz § 124 až 127 zákona o soudech a soudcích.

<sup>68</sup> MACKOVÁ A. *Nezávislost soudců*, 3. upravené vydání, Praha: Ediční středisko Právnické fakulty University Karlovy Praha v nakladatelství VODNÁŘ, 1998, str. 10

<sup>69</sup> Podobně též KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. vyd. Pízeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 389

napadené ustanovení zákona zrušit. Ústavně konformní interpretaci napadeného ustanovení si však nedokáží dobře představit a proto dospívám k názoru, že Ústavní soud vydal zrušovací nález zcela správně.

### **Měl Ústavní soud ponechat zákonodárci lhůtu pro nápravu legislativy?**

Nálezem Pl. ÚS 7/02 ze dne 18.6.2002 bylo zrušeno původní (velmi neurčitého znění) ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, Ústavní soud toto ustanovení zrušil dnem 1.7.2003, což znamená, že zákonodárci ponechal přibližně jeden rok na přijetí nové právní úpravy. Jak již bylo výše vyloženo, došlo k přijetí znění § 106 odst. 1, které bylo v roce 2006 též napadeno ústavní stížností a zrušeno.

Nálezem Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.6.2006 bylo toto nové znění ust. § 106 zákona o soudech a soudcích zrušeno dnem vyhlášení nálezu ve sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 9.8.2006 /zákonodárce tedy nedostal „časový odklad“, který by mu umožnil přijetí nové právní úpravy.

Ústavní soud se k tomu vyjádřil následovně: „*Ústavní soud rovněž konstatuje, že zákonodárce nerespektoval v legislativním procesu závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, čímž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud proto zrušil ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, čímž odložil jeho vykonatelnost, a bude nyní na zákonodárném sboru, aby již podruhé vyjádřený právní názor Ústavního soudu k této problematice plně respektoval v rámci své normotvorné činnosti*“.

Interpretace čl. 89 odst. 2 Ústavy není mezi odborníky bezrozporná<sup>70</sup>. Jistě pikantní je, že Ústavní soud vyčetl zákonodárci, že nerespektoval odůvodnění nálezu Pl. ÚS 7/02. Zde je třeba si položit otázku, zda vůbec může být zákonodárce ve své legislativní činnosti vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu a pokud ano, tak kterými částmi odůvodnění<sup>71</sup>.

Domnívám se, že se lze ztotožnit se závěry Zdeňka Kühna, že z odůvodnění nálezů Ústavního soudu mohou být a jsou závazné pouze jeho nosné důvody. Jde o ratio decidendi, bez něhož by odůvodnění postrádalo smysl. Závazné jistě nemůže být obiter dictum a to již z principu subsidiarity přezkumu Ústavním soudem a z principu sebeomezení Ústavního soudu. Kühn ještě v odůvodněních nálezů rozeznává „instruktážní pasáže“, jež podle něj „*sice budou pravidelně následovány, na druhou stranu postavít takovéto části odůvodnění na rovném nosným důvodům by znamenalo významné narušení ústavní rovnováhy jednotlivých mocí*“<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Viz např. SLÁDEČEK V *Ústavní soudnictví*. 2. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 86 a literatura tam uvedená.

<sup>71</sup> K tomu viz. KÜHN Z. *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu ČR?* Právník č. 8/2000, str. 721 a násl.

<sup>72</sup> KÜHN Z. *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu ČR?* Právník č. 8/2000, str. 728.

Důvodem pro první zrušení (nálezem Pl. ÚS 7/02) ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích bylo zrušení ust. § 74 odst. 3 původního znění zákona, který nepřipustným způsobem v rozporu s ust. čl. 82 odst. 3 Ústavy zužoval okruh funkcí, se kterými je funkce soudce inkompatibilní. Ústavní soud tehdy zrušil řadu dalších, navazujících, ustanovení včetně ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Druhým důvodem pro zrušení ust. § 106 odst. 1, jež je možné nazvat nosným bylo „*zcela obecné a neurčité - principu právní jistoty neodpovídající - vyjádření důvodu vedoucích k odvolávání předsedu a místopředsedu soudu*“<sup>73</sup>.

Z analýzy právní úpravy<sup>74</sup> přijaté po prvním zrušovací nález vyplývá, že důvody pro odvolání předsedy či místopředsedy soudu byly do určité míry konkretizovány. V tomto směru se tedy zákonodárci nerespektování nosných důvodů zrušovacího nálezu vytknout zřejmě nedá.

Daleko problematičtější se jeví otázka, zda zákonodárce uspokojivým způsobem vyřešil původně shledaný rozpor mezi ust. čl. 82 odst. 3 Ústavy a původním znění § 74 odst. 3 zákona o soudech a soudcích. Původní – Ústavním soudem zrušení znění § 74 odst. 3 bylo: „*Za funkci ve veřejné správě se nepovažuje funkce předsedy a místopředsedy soudu, dočasné přidělení k ministerstvu, členství v Radě a Radě pro odbornou způsobilost státních zástupců, členství v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech komor Parlamentu*“. V současné podobě zákona o soudech a soudcích tomuto ustanovení odpovídá § 74 odst. 2: „*Funkce soudce není slučitelná s funkcemi a činnostmi, o nichž to stanoví zákon. S výjimkou funkce předsedy soudu nebo místopředsedy soudu nesmí soudce současně s výkonem funkce soudce zastávat žádnou jinou funkci ve veřejné správě. Funkce předsedícího není slučitelná s funkcí člena komory Parlamentu, jakož i s jinými činnostmi, o nichž to stanoví zákon*“.

Provedu-li jazykovou interpretaci textu „*s výjimkou funkce předsedy soudu . nesmí soudce zastávat žádnou jinou funkci ve veřejné správě*“, dospívám k závěru, že současné znění zákona považuje funkci předsedy soudu za funkci ve veřejné správě. Funkce předsedy či místopředsedy soudu je podle znění zákona jedinou ze všech myslitelných funkcí ve veřejné správě, jejíž výkon je soudci povolen.

Porovná-li tento závěr se zněním čl. 82 odst. 3 Ústavy, podle kterého „*funkce soudce není slučitelná ... s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě*“, docházím k závěru, že současné znění zákona se z hlediska ústavnosti neliší od znění původního. Protože Ústava v této věci

---

<sup>73</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.6.2002, sp.zn. Pl. ÚS 7/02, vyhlášený ve sbírce zákonů pod č. 349/2002 Sb.

<sup>74</sup> Zákon č. 192/2003 Sb.

nezmocňuje zákon ke stanovení výjimek, je současné ust. § 74 odst. 2 zákona o Ústavním soudu protiústavní. Protiústavní tak zřejmě je i sám současný model státní správy soudnictví, který staví soudce též do funkce orgánu státní správy soudnictví – tedy orgánu ve veřejné správě.

Pokud by byla přijata právní úprava, podle níž by státní správu soudnictví vykonávaly osoby odlišné od soudců, byl by tím sice vyřešen shora naznačený problém inkompatibility, stalo by se tak však pouze na úkor nezávislosti soudnictví na moci výkonné, čímž by se protiústavní stav jen prohloubil.

Jako možné východisko ze shora naznačených problémů se proto jeví nějaký model soudcovské samosprávy.

Tím, že Ústavní soud zrušil ust. § 106 zákona o soudech a soudcích dnem vyhlášení ve sbírce zákonů vystupňoval tlak na zákonodárce, aby přijal takovou právní úpravu, jež umožní odvolávat soudní funkcionáře pouze postupem uvnitř moci soudní.

Zákonodárci zřejmě nezbude než takovou právní úpravu připravit. Druhou možností, již by se teoreticky mohl Parlament zabývat, je přijetí zrušených principů státní správy soudnictví ve formě ústavního zákona. Je to možnost, kterou si lze jistě představit, je však výrazně omezoována relativní rigiditou Ústavy České republiky<sup>75</sup>. Právě s ohledem na rigiditu české Ústavy považují takovou možnost za hypotetickou<sup>76</sup>. I v případě ústavního zakotvení určitého modelu státní správy soudnictví by se však ústavodárce musel pohybovat v rámci mantinelů daných tak, aby nedošlo ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu.

## Jaroslav Bureš na scéně

Další „postranní“ zápletkou ohledně Nejvyššího soudu je postavení Jaroslava Bureše. Jaroslav Bureš byl soudcem Nejvyššího soudu již dříve, poté se angažoval v politice jako ministr, předseda legislativní rady vlády a neúspěšný kandidát ČSSD na pozici prezidenta republiky.

Dne 14.2.2006 (znovu) jmenoval prezident republiky JUDr. Jaroslava Bureše do funkce soudce. Rozhodnutím ministra spravedlnosti byl Jaroslav Bureš na základě svého předchozího souhlasu přidělen k výkonu funkce u Nejvyššího soudu České republiky. Předsedkyně Nejvyššího soudu Iva Brožová byla odvolána z této funkce dnem 2.2.2006 a dne 9.2.2006

<sup>75</sup> KÜHN Z. *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu ČR?*, Právník č. 8/2000, str. 732, Z. Kühn dodává, že „pokud by se takováto forma interakce parlamentu a ústavního soudu stala pravidlem, byly by nutně narušeny samotné základy ústavního systému“

<sup>76</sup> Ačkoliv v důsledku nálezu Pl. ÚS 7/02 o tom bylo vážně uvažováno – viz. FILIP J. *Nález k zákonu o soudech a soudcích z pohledu odlišných stanovisek*, Soudní rozhledy č. 11/2002, str. 387

byla rozhodnutím Ústavního soudu odložena vykonatelnost rozhodnutí prezidenta o odvolání Ivy Brožové z funkce. Jaroslav Bureš tedy byl přidělen k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu v době, kdy Iva Brožová funkci předsedkyně Nejvyššího soudu zastávala.

Ačkoliv podle ust. § 70 zákona o sodech a soudcích je k přidělení soudce k Nejvyššímu soudu třeba souhlasu předsedy tohoto soudu, Jaroslav Bureš byl k Nejvyššímu soudu přidělen pouze za souhlasu místopředsedy Nejvyššího soudu Pavla Kučery.

Iva Brožová se návrhem<sup>77</sup> doručeným Ústavnímu soudu dne 13.3.2006 domáhala, aby Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým Jaroslava Bureše přidělil k výkonu funkce soudce k Nejvyššímu soudu, vyžadovalo ke své platnosti její souhlas, případně, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno.

Ústavní soud nejprve musel vyřešit, zda se vůbec jedná o přípustný návrh ve smyslu ust. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, jak je proveden ust. § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu. Jak podotkl Ústavní soud, mezi předsedkyní Nejvyššího soudu a ministrem spravedlnosti nenastal klasický pozitivní či negativní kompetenční konflikt. Není pochyb o tom, že ministr spravedlnosti je nadán kompetencí přidělit určitého soudce k Nejvyššímu soudu, neboť to doslovně stanoví zákon<sup>78</sup>. Zákon rovněž stanoví, a to v § 70, že „k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu lze soudce přidělit jen se souhlasem předsedy tohoto soudu.“

Ústavní soud dospěl k názoru, že předestřený kompetenční konflikt lze „považovat za kladný v tom slova smyslu, že předseda Nejvyššího soudu v uvedeném sporu tvrdí (a ministr spravedlnosti zpochybňuje), že je (byl v konkrétním případě) nadán jemu výlučně svěřenou kompetencí, při jejímž nerespektování, resp. ohejltí, ministrem realizované rozhodnutí postrádalo zákonný podklad.“

Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda má vůbec pravomoc se takovým kompetenčním konfliktem zabývat. Ústavní soud vyloučil, že by předmětný kompetenční konflikt mohl být řešen Nejvyšším správním soudem, protože předseda Nejvyššího soudu nemůže být dle ústavního soudu považován za ústřední správní úřad.

Pravomoc zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů rovněž není dána, neboť předsedu Nejvyššího soudu není možné považovat za „soud“.

<sup>77</sup> Bylo o něm rozhodnuto nálezem Pl. ÚS 17/06

<sup>78</sup> Ust. § 67 odst. 1 zákona o sodech a soudcích zní: *Po složení slibu ministr spravedlnosti přidělí soudce na základě jeho předchozího souhlasu k výkonu funkce k určitému okresnímu soudu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Ministr spravedlnosti může výjimečně soudce přidělit na základě jeho předchozího souhlasu k výkonu funkce ke krajskému nebo vrchnímu anebo Nejvyššímu soudu, jestliže vykonával právníckou činnost v případě krajského a vrchního soudu nejméně 8 let a v případě Nejvyššího soudu nejméně po dobu 10 let, pokud jeho vysoké odborné znalosti dávají záruky řádného výkonu funkce u příslušného soudu.“*

Ústavní soud z uvedených skutečností dovedl, že „nemůže připustit aby v situaci kdy závažný kompetenční spor mezi dvěma významnými orgány státní moci reprezentujícími na jedné straně moc soudní a na druhé straně moc výkonnou zůstal nerozřešen jen proto že by tu jakoby nebyl nikdo k jeho rozhodnutí povoláný, z čehož by rezultovalo, že v takovém případě vždy – do důsledku vzato – bude považován za správný a ústavním principum i zákonu vyhovující právní názor zastávaný mocí výkonnou“ Ústavní soud proto uzavřel, že navíc je přípustný a že bude zkoumán meritorně

Ústavní soud neshledal podmínky pro přednostní projednání věci ani pro odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí

Právní podstatou věci byla otázka, do jaké míry místopředseda Nejvyššího soudu Pavel Kučera byl oprávněn zastupovat předsedkyni Nejvyššího soudu Podle čl 26 odst 1 Jednacího řádu Nejvyššího soudu. „Místopředseda Nejvyššího soudu zastupuje předsedu Nejvyššího soudu v době jeho nepřítomnosti, v době kdy předseda dlouhodobě nemůže vykonávat svou funkci, zastupuje jej v plném rozsahu, za přítomnosti předsedy Nejvyššího soudu vykonává jeho pravomoci, je-li jejích výkonem pověřen“

Ústavní soud se zabýval interpretací pojmu „dlouhodobě nemůže vykonávat svou funkci“, neboť pouze za splnění této podmínky je místopředseda Nejvyššího soudu oprávněn udělovat souhlas s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu Ústavní soud dále konstatuje, že místopředseda Nejvyššího soudu počal vykonávat úkony směřující k udělení souhlasu s přidělením Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu již druhý pracovní den pod odvolání Ivy Biožové z funkce Ústavní soud dospěl k závěru, že nemožnost vykonávat funkci předsedy Nejvyššího soudu v řádu dní v žádném případě nezakládá dlouhodobou nemožnost vykonávat funkci

Místopředseda Nejvyššího soudu Pavel Kučera udělil souhlas s přidělením Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu nejprve telefonicky, až posléze tak učinil písemně Ústavní soud uvedl, že souhlas udělený telefonickou formou nemá právní relevanci „vzhledem k požadavku zajištění právní jistoty a též i s přihlédnutím k ustálené praxi“

Ústavní soud tedy uzavírá, že souhlas předsedkyně Nejvyššího soudu byl *conditio sine qua non* platnosti přidělení JUDr Jaroslava Bureše k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu Toto rozhodnutí proto Ústavní soud zrušil pro rozpor s čl 2 odst 3 Ústavy a s čl 2 odst 2 I listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud dále vyslovil, že ačkoliv jeho kasační rozhodnutí mají účinky *ex tunc*, všechna rozhodnutí na nichž se Jaroslav Bureš v roli soudce Nejvyššího soudu podílel zůstávají v platnosti z důvodu ochrany dobré víry občanů v tato rozhodnutí a v právo obecně



- jde tedy o situaci, kdy požadavky principu právní jistoty převážily nad ex tunc účinkem kasačního nálezu. Ústavní soud však výslovně uvedl, že jakákoliv další rozhodnutí, na nichž by se Jaroslav Bureš mohl podílet ode dne nabytí vykonatelnosti předmětného nálezu<sup>79</sup> by zakládala porušení práva na zákonného soudce.

#### **Odlíšné stanovisko soudce Pavla Rychetského**

Soudce Pavel Rychetský zejména nesouhlasí s tím, že by se jednalo o kompetenční konflikt podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Vyslovuje názor, že přidělení Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu je řídicím správním aktem sui generis. Ztotožňuje se sice s většinou závěrů o vadách tohoto aktu, nedomnívá se však, že by měl být projednatelný v řízení podle ust. § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu.

Pavel Rychetský dále nesouhlasí s výkladem podmínky dlouhodobé neschopnosti vykonávat funkci, jak ji provedlo plénum.

Konečně Pavel Rychetský zdůrazňuje, že Ústavnímu soudu nepřísluší úvahy de lege ferenda, resp. jim nelze přiznat obecně závazný charakter ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy.

#### **Odlíšné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky**

Vladimír Kůrka především nesouhlasí s názorem většiny pléna Ústavního soudu o tom, že předmětný spor je kompetenčním sporem podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy projednatelným v řízení podle ust. § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu. Vychází zde ze svého již dříve popsaného názoru, že předsedkyně Nejvyššího soudu je součástí systému státní správy soudnictví a jako taková je hierarchicky podřízená ústřednímu orgánu státní správy soudnictví, jímž je Ministerstvo spravedlnosti. Proto soudce Kůrka předsedkyni Nejvyššího soudu nepovažuje za státní orgán způsobilý vést spor o rozsah kompetencí. Podle názoru dissentujícího soudce měl být návrh odmítnut jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

Soudce Kůrka uvádí, že „*navrhovatelkou otevřený spor se odbývá ve správní, a tím podústavní rovině*“. Napadený akt ministra spravedlnosti o přidělení Jaroslava Bureše k výkonu funkce soudce k Nejvyššímu soudu považuje tedy za správní akt, se kterým se pojí presumpce správnosti.

<sup>79</sup> Zde tedy Ústavní soud implicitně počítá s tím, že by jeho nálezy nemusel být respektován!!! K tomu naštěstí nedošlo

Dále soudce Kúrka vyčetl Ústavnímu soudu upřednostnění formálního náhledu na právo před náhledem materiálním a hodnotovým, když nepřipustil Jaroslava Bureše jako účastníka řízení.

Vladimír Kúrka též vyjádřil nesouhlas s názorem Ústavního soudu, že nebylo třeba se zabývat důvody, pro které Iva Brožová odmítla udělit souhlas s přidělením Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu. Ústavní soud se podle Kúrky naopak těmito důvody zabývat měl, aby vyloučil možnost, že poskytne ochranu svévoli ze strany Ivy Brožové

Dále soudce Kúrka polemizuje s názorem pléna, že *„okamžik přechodu oprávnění předsedy na místopředsedu je totiž vázán až na uplynutí doby uvizující dlouhodobost existujícího stavu“*. Kúrka naopak zastává názor, že jestliže *„je předseda soudu odvolán, resignuje, zemře atp. je totiž organizačně nevyhnutelné, aby místopředseda byl vyhaven a měl k bezprostřední dispozici všechna správní oprávnění bývalého předsedy“*.

Dále soudce Kúrka uvádí, že místopředsedou jednou daný souhlas zavazuje i předsedkyni jako by jej učinila sama a že skutečnost, že předsedkyně dala opakovaně najevo svou nesouhlas nemá význam

V závěrečné části svého dissentu Vladimír Kúrka podrobil kritice čl. 71 nálezu, v němž Ústavní soud vyslovil, že *„jakákoliv další rozhodnutí, na nichž by se Jaroslav Bureš mohl podílet po ode dne nabytí vykonatelnosti předmětného nálezu by zakládala porušení práva na zákonného soudce“*. Této části odůvodnění Kúrka vytýká, že se snaží „upravit“ konkrétní právní poměry Jaroslava Bureše, ačkoliv mu to v daném řízení nepřísluší a dále že předjímá výsledek řízení, jehož předmětem je ustanovení Jaroslava Bureše do funkce místopředsedy Nejvyššího soudu

#### **Odlíšné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma**

Soudce Jiří Nykodým vidí podstatu věci ve sporu mezi předsedkyní a místopředsedou Nejvyššího soudu o to, zda místopředseda byl oprávněn udělit souhlas s přidělením Jaroslava Bureše k výkonu funkce soudce k Nejvyššímu soudu. Proto nejde o spor o rozsah kompetencí státních orgánů, ale pouze o platnost či neplatnost správního aktu, jímž byl Jaroslav Bureš přidělen k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu. Podle soudce Nykodýma měl být návrh zamítnut.

Dále soudce Nykodým vyslovil názor, že *„v okamžiku, kdy předseda Nejvyššího soudu zemře, odstoupí, nebo je odvolán ze své funkce, přebírá veškeré jeho pravomoci místopředseda.“* Podle Nykodýma Ústavní soud není oprávněn zkoumat a posuzovat, zda

kroky, jež vedly k udělení souhlasu místopředsedou Nejvyššího soudu, byly v rámci dosavadní praxe Nejvyššího soudu standardní či nikoliv.

#### **Odlišné stanovisko soudce Jana Musila**

Rovněž soudce Jan Musil nepovažuje předmětný spor za kompetenční konflikt a proto se nedomnívá, že ve věci je dána pravomoc Ústavního soudu. Tento svůj názor odvodňuje tím, že *„spornou věcí v dané kauze je toliko jednotlivé (dílčí) procedurální pravidlo o součinnosti různých orgánů, nikoliv samotná kompetence rozličných státních orgánů.“*

Soudce Musil se s nálezem rozchází v tom, že předsedkyni Nejvyššího soudu nepovažuje za reprezentanta soudní moci. Iva Brožová podle soudce Musila ve věci nevystupuje jako orgán soudní moci, ale jako orgán státní správy soudnictví. Celý spor se proto odehrává uvnitř moci výkonné, nemá tedy žádný přesah do moci soudní a proto též postrádá ústavněprávní rozměr.

Jan Musil je toho názoru, že předmětnou věc bylo možno řešit prostředky uvnitř moci výkonné, případně že přicházela v úvahu žaloba ve správním soudnictví.

Soudce Musil se neztotožňuje s výkladem pojmu *„dlouhodobá nemožnost vykonávat funkci“* provedeným Ústavním soudem. Je toho názoru, že v situaci, kdy byla předsedkyně Nejvyššího soudu odvolána, ji místopředseda začal zastupovat v plném rozsahu okamžitě. Ze požadavek na uplynutí určité doby je nesmyslný.

Soudce Musil vyslovil pochybnost nad názorem, že jednou udělený souhlas s přidělením soudce lze přehodnotit či odvolat. Tento souhlas lze podle jeho názoru připodobnit ke správnímu aktu a *„je namístě klást si otázku, zda tento akt nevyvolává externí účinky a zda nějak nezasahuje do sféry subjektivních práv jiných osob (v tomto případě přidělovaného soudce), zda nezakládá legitimní očekávání a práva nabytá v dobré víře“.*

I pokud by bylo hypoteticky připuštěno, že daný spor má povahu kompetenčního konfliktu, je soudce Musil toho názoru, že by tento konflikt mohl být projednatelný v řízení podle § 97 a násl. soudního řádu správního, což by bylo nutno dovodit interpretací.

Jan Musil uzavírá, že návrh měl být odmítnut.

#### **Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka**

Odlišné stanovisko soudce Balíka je tak stručné že je lze přetisknout v plném znění:

*„Moje odlišné stanovisko směřuje pouze do odůvodnění nálezu, resp. k poslední větě sub 71.“*

*Navrhl jsem neúspěšně, aby tato věta byla raději z odůvodnění nálezu vypuštěna, a to poté kdy jsem neprosadil v diskusi, aby mezi částí věty „v němž zasedal JUDr. Jaroslav Bureš“, a „zakládalo důvod porušení ústavně zaručeného práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny“ byla vložena dle mého upřesňující slova „v důsledku tohoto přidělení“*

*I' ostatním jsem s odůvodněním nálezu ve shodě“*

### **Zhodnocení problémů naznačených v odlišných stanoviscích**

#### **Kompetenční konflikt ano či ne?**

Soudci Rychetský, Kůrka, Nykodým a Musil nesouhlasí s plénem Ústavního soudu v základní otázce celého případu, a sice, zda se jedná o kompetenční konflikt podle ust. čl. 87 odst. 1 písm. k) či nikoliv.

Ústavní soud považuje předmětný spor za kladný kompetenční spor svého druhu, což odůvodňuje tím, že předsedkyně Nejvyššího soudu je nadána kompetencí udělovat souhlas s přidělením soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu. Při nerespektování či obejití této její kompetence ze strany ministra spravedlnosti akt přidělení soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu trpí nezhojitelnými vadami.

Osobně vidím kompetenční spor v tom, že ministr spravedlnosti si osobuje právo rozhodnout o přidělení soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu bez souhlasu předsedkyně Nejvyššího soudu, ačkoliv zákon jednoznačně stanoví nutnost tohoto souhlasu. Je otázkou, zda se předsedkyně Nejvyššího soudu mohla proti takovému postupu ministra spravedlnosti bránit i jiným způsobem.

Lze souhlasit s tím, že akt, kterým ministr přiděluje soudce k výkonu funkce k určitému soudu, má znaky aktu správního. Proto se jeví na první pohled možné postupovat formou správního soudnictví. Soudy ve správním soudnictví však poskytují ochranu subjektivním veřejným právům. Domnívám se, že k poškození subjektivních veřejných práv Ivy Brožové nedošlo. Došlo sice k porušení zákonnosti, to však „nemusí nutně znamenat porušení subjektivního veřejného práva, neboť k některým povinnostem správních orgánů nejsou v objektivním právu přiřazena subjektivní práva osob.“<sup>80.</sup>

<sup>80</sup> VOPÁLKA V., MIKULE V., ŠIMŮNKOVÁ V., ŠOLÍN M. *Správní řád soudní Komentář.*, 1. vyd. Praha C.H.Beck, 2004, str. 4

Jsem přesvědčen, že nedošlo k porušení veřejných subjektivních práv Ivy Brožové, došlo však k nerespektování zákonem založené kompetence předsedkyně Nejvyššího soudu ze strany ministra spravedlnosti, v čemž mu výrazně sekundoval místopředseda Nejvyššího soudu. Případná správní žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti by proto dle mého názoru neměla nadějí na úspěch.

Souhlasím s Ústavním soudem rovněž v tom, že daný případ není podřaditelný pod případy kompetenčních sporů uvedených v soudním řádu správním (ten hovoří o sporech mezi ústředními správními úřady navzájem) ani v zákoně o rozhodování některých kompetenčních sporů (ten hovoří o sporech soudu a orgánu moci výkonné).

Zákon o Ústavním soudu hovoří o sporech mezi státními orgány navzájem. Pod ustanovení zákona o Ústavním soudu je tedy daný spor nejnáze podřaditelný. Je třeba přisvědčit Ústavnímu soudu i v tom, že nelze připustit, aby takový spor *„...zůstal nerozřešen jen proto, že by tu jakoby nebyl nikdo k jeho rozhodnutí povoláný, z čehož by rezultovalo, že v takovém případě vždy – do důsledku vzato – bude považován za správný a ústavním principum i zákonu vyhovující právní názor zastávaný mocí výkonnou...“*. Nelze připustit, aby evidentně nezákonné rozhodnutí ministra spravedlnosti zůstalo nedotčeno, když je jím zasahováno do práva předsedkyně Nejvyššího soudu ovlivňovat personální složení této instituce. Domnívám se, že předmětný spor dosahuje ústavněprávní roviny právě v tom, že pokud by zůstal Ústavním soudem neřešen, tak by Ústavní soud v podstatě přisvědčil tomu, že ministr spravedlnosti (součást moci výkonné) může ignorovat oprávnění předsedkyně Nejvyššího soudu (kterou považuji za reprezentantku moci soudní), čímž by došlo k nepřijatelné extenzi vlivu ministra spravedlnosti na úkor předsedkyně Nejvyššího soudu.

Uzavírám tedy, že souhlasím s Ústavním soudem, že se o kompetenční konflikt jedná zejména proto, že nelze ponechat bez povšimnutí snahu moci výkonné eliminovat vliv předsedkyně Nejvyššího soudu a tím rozšířit oblast své působnosti zcela mimo zákonem vymezené hranice, čímž dochází k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

#### **Měl se Ústavní soud zabývat důvody neposkytnutí souhlasu Ivou Brožovou?**

Podle soudce Vladimíra Kůrky je odpověď na otázku v nadpisu kladná. Odůvodňuje to tím, že Ústavní soud se měl zabývat tím, zda neposkytne ochranu svévoli ze strany Ivy Brožové.

Můj názor se s názorem soudce Kůrky v této věci rozchází. Pokud bychom uznali, že Ústavní soud je oprávněn přezkoumávat důvodnost odepření souhlasu ze strany předsedkyně

Nejvyššího soudu, v podstatě bychom Ústavní soud pasovali do role odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedkyně Nejvyššího soudu o neudělení souhlasu s přidělením k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu

Zákon dává možnost udělit (či neudělit) souhlas s přidělením k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu pouze předsedovi tohoto soudu. Tím zákon vkládá na bedra předsedy Nejvyššího soudu též odpovědnost za doplňování personálního složení Nejvyššího soudu. Je proto výlučně rozhodnutím předsedy Nejvyššího soudu, zda souhlas udělí či nikoliv, přiznání přezkumné role kterémukoliv orgánu (včetně Ústavního soudu) by znamenalo negaci tohoto výlučného oprávnění předsedy Nejvyššího soudu, současně by předseda Nejvyššího soudu nemohl být považován za odpovědného za personální vývoj Nejvyššího soudu.

Poněkud mimo uvedenou právní argumentaci si dovoluji souhlasit s neudělením souhlasu s přidělením Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu i z hlediska důvodů odepření tohoto souhlasu. Jaroslav Bureš se stal politikem a to je s funkcí soudce kteréhokoli soudu kteréhokoli stupně neslučitelné. Obecně se uznává jako určitá výjimka Ústavní soud, kam jsou bývalí politici pravidelně jmenováni. Je však třeba si uvědomit zcela mimořádné postavení Ústavního soudu v rámci soudní moci. Rovněž jsem toho názoru, že se jmenováním bývalých politiků na Ústavní soud je třeba postupovat velmi opatrně.

Jaroslav Bureš se každopádně stal politikem, dokonce neúspěšně kandidoval na post prezidenta republiky. V průběhu své politické dráhy zcela jednoznačně reprezentoval jednu stranu – ČSSD. Již před svým vstupem do politiky byl Jaroslav Bureš soudcem Nejvyššího soudu. Domnívám se, že být soudcem není „jen“ povolání, nelze toto povolání na několik let přerušit a poté se vrátit zpět. Funkci soudce považuji za celoživotní poslání, ve funkci soudce musí člověk přemýšlet i vystupovat zcela jinak než ve funkci politika. Již proto jsem přesvědčen, že nesouhlas Ivy Brožové s přidělením Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu má velmi dobré důvody<sup>81</sup>. Jak jsem však již argumentoval výše, Ústavní soud podle mého názoru se důvody pro neudělení souhlasu zabývat neměl a tedy správně nezabýval.

#### **Okamžik přechodu všech oprávnění na místopředsedu Nejvyššího soudu**

<sup>81</sup> Tento závěr lze též podložit citací z nálezů Pl. US 7/02 „Imanentním rysem této funkce (soudce) je totiž její kontinuitnost. Členství v poradních orgánech ministerstva, vlády i obou komor Parlamentu pak jistě zahrnuje i relevantní plnění úkolů těchto odlišných složek státní moci a působení soudců v uvedených orgánech je tak v rozporu s principem dělby moci, nehledě k tomu, že osobní a mimosoudní vazby, k nimž při takové činnosti dochází, nevyhnutelně zvyšují pravděpodobnost možného střetu zájmů a činí tak nestrannost v podobě nepodjatosti soudců =pochybnitelnou“

Soudci Kůrka, Nykodým a Musil nesouhlasili s názorem Ústavního soudu, že k tomu, aby „na místopředsedu (Nejvyššího soudu) přešly veškeré pravomoci předsedy je třeba, aby byla splněna podmínka dlouhodobé nemožnosti výkonu funkce předsedy Nejvyššího soudu“. Soudci v zásadě souhlasili, že dodržení podmínky dlouhodobosti by bylo nutné například za situace pracovní neschopnosti předsedkyně Nejvyššího soudu. Podle jejich názoru však za situace, kdy je předsedkyně Nejvyššího soudu odvolána, zemřela nebo rezignovala na funkci, by bylo nesmyslné vyčkávat, dokud není naplněna podmínka dlouhodobosti a teprve poté přiznat místopředsedovi plný rozsah pravomocí (v tom okamžiku neexistujícího) předsedy.

Argumentace těchto soudců sice nepostrádá jistou logiku, vychází však ze zcela nesprávného předpokladu, že pokud předsedkyně zemře, rezignuje nebo je odvolána, musí nutně nastat situace neexistence předsedy, o níž lze předpokládat, že bude dlouhodobá. Podle ust. čl. 62 písm. f) Ústavy prezident republiky ze soudců jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu. Pokud tedy předseda Nejvyššího soudu přestane z některého ze shora naznačených důvodů existovat, nic nebrání prezidentu republiky, aby nového předsedu Nejvyššího soudu jmenoval v řádu několika dní.

Jestliže jsou některé kompetence svěřeny výslovně předsedovi Nejvyššího soudu, nelze výkladem konstruovat jejich přechod na místopředsedu (který může mít – a v dané kauze měl – zcela odlišný názor na jejich výkon než předseda), když není podmínka dlouhodobosti splněna a není jisté, že musí nutně nastat. Jak vyplývá z citovaného ustanovení Ústavy, pokud je ve funkci prezident republiky, nelze očekávat dlouhodobou neexistenci předsedy Nejvyššího soudu a pokud by předseda Nejvyššího soudu např. zemřel, prezident by byl povinen bez zbytečného prodlení jmenovat předsedu nového.

Přechod všech oprávnění předsedy Nejvyššího soudu na místopředsedu by bylo možné konstruovat snad jen v případě smrti či rezignace předsedy Nejvyššího soudu za situace, kdy by zároveň nebyl obsazen úřad prezidenta republiky, protože podle ust. čl. 66 Ústavy pravomoc jmenovat předsedu Nejvyššího soudu nepřechází ani na předsedu vlády ani na předsedu Poslanecké sněmovny. Potom by bylo rozumné očekávat, že neobsazenost funkce předsedy Nejvyššího soudu bude mít dlouhodobější charakter a pravomoci předsedy by v plném rozsahu přešly na místopředsedu okamžikem zániku funkce předsedy.

#### **Lze odvolat jednou daný souhlas?**

Soudci Kůrka a Musil vyslovují jisté pochybnosti, zda předseda Nejvyššího soudu může odvolat jednou daný souhlas s přidělením soudce k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu.

Zde je třeba v první řadě zdůraznit, že souhlas s přidělením Jaroslava Bureše nebyl dle pléna Ústavního soudu nikdy dán a proto je tato otázka pouze hypotetická.

Soudci Kůrka a Musil pro své pochybnosti o tom, zda lze jednou daný souhlas odvolat argumentují legitimním očekáváním přidělovaného soudce. Jan Musil zmiňuje též práva nabytá v dobré víře.

Jsem toho názoru, že legitimní očekávání Jaroslava Bureše ani zdaleka není dostatečně závažným argumentem pro to, aby Ústavní soud de facto odsouhlasil obejití pravomoci předsedkyně Nejvyššího soudu. Jaroslav Bureš nemá žádné subjektivní veřejné právo stát se soudcem Nejvyššího soudu. Jestliže předsedkyně Nejvyššího soudu odepřela souhlas s jeho přidělením k Nejvyššímu soudu, legitimní očekávání Jaroslava Bureše bylo založena na protiprávním aktu přidělení ze strany ministra a protiprávním aktu „dání souhlasu s přidělením“ ze strany místopředsedy Nejvyššího soudu.

Není proto žádný důvod, proč by předsedkyně Nejvyššího soudu nemohla svůj jednou daný souhlas opět odvolat. Jistě to bude záležitost výjimečná, nevidím však důvod proč ji vylučovat.

### **Jaroslav Bureš místopředsedou Nejvyššího soudu**

Iva Brožová napadla přidělení Jaroslava Bureše k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu kompetenční žalobou podanou dne 13.3.2006. O této kompetenční žalobě rozhodl Ústavní soud jak bylo popsáno shora nálezem ze dne 12.12.2006.

Dne 8.11.2006 však prezident republiky jmenoval Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu.

Proti jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu podala Iva Brožová ústavní stížnost, již namítala že byla porušena její politická práva a právo na svobodu projevu. Ústavní soud tuto ústavní stížnost odmítl, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou<sup>82</sup>.

Dále se na webu Ústavního soudu dočteme: „Dne 28. prosince 2006 byla Ústavnímu soudu doručena další ústavní stížnost předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Ivy Brožové směřující proti rozhodnutí prezidenta republiky Václava Klause ze dne 8.11.2006, kterým prezident jmenoval JUDr. Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu. Stejně rozhodnutí prezidenta republiky již JUDr. Brožová napadla tzv. kompetenční žalobou, o které Ústavní soud dosud nerozhodl.“<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Ústavní soud odmítl podání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, tisková zpráva, [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

<sup>83</sup> Nová Ústavní stížnost předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, tisková zpráva, [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)



Mám-li vyjádřit svůj názor na jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu, musím tvrdě kritizovat prezidenta Václava Klause. Prezident dobře věděl, že u Ústavního soudu je vedeno řízení, jehož výsledkem může být i ztráta funkce soudce Nejvyššího soudu Jaroslava Bureše. případně rozhodnutí, že Jaroslav Bureš se soudcem Nejvyššího soudu vůbec nestal. I přesto prezident Jaroslava Bureše jmenoval do funkce místopředsedy Nejvyššího soudu.

Podle čl. 62 písm. jmenuje prezident ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu. Jazykovým výkladem lze dovodit, že podmínkou je tedy pouze, aby jmenovaný byl soudcem, ne již, aby byl soudcem Nejvyššího soudu. Jakkoliv se tento závěr zdá absurdní, přisvědčují mu i komentáře<sup>84</sup>. Jestliže by však situace, kdy soudce okresního soudu například v Chomutově by byl jmenován místopředsedou Nejvyššího soudu, byla v souladu s právem, jde nutně o důkaz ad absurdum, že takový výklad práva je nesprávný. Není mi znám jediný případ, kdy by funkcionářem kteréhokoliv soudu byl soudce soudu jiného. Vždyť předsedou či místopředsedou soudu se stávají soudci toho kterého soudu právě proto, že nejlépe znají potřeby daného soudu a jeho soudců.

Pohledem do soudního řádu správního zjistíme, že podle § 13 odst. 2 SŘS „Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje a odvolává z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.“ Funkcionářem Nejvyššího správního soudu tedy nemůže být jmenován soudce žádného jiného soudu než právě Nejvyššího správního soudu.

Jak je jistě patrné, považuji úpravu v SŘS za správnou a odůvodněnou, naproti tomu úpravu v čl. 62 písm. f) za nepřesnou. Nedomnívám se, že by bylo úmyslem ústavodárce, aby funkcionáři soudů byli jmenováni z řad soudců soudů jiných. Je otázkou, zda by případné ustanovení zákona o tom, že funkcionáři Nejvyššího soudu mohou být jmenováni jen z řad soudců tohoto soudu bylo považováno za legitimní zpřesnění Ústavy, či za protiústavní restrikcí čl. 62 písm. f) Ústavy. Domnívám se však, že v případě přijetí naznačeného zákonného ustanovení by převážila skutečnost, že toto (restriktivní) zpřesnění Ústavy se v ničem neodchyluje od Ústavou chráněných hodnot a že je zcela v souladu s principy a cíli soudní správy.

### **Počet místopředsedů Nejvyššího soudu**

<sup>84</sup> KLÍMA K a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. vyd. Pízeň: Aleš Čeněk, 2005 na str. 308 uvádí „Prezident republiky tedy může předsedou nebo místopředsedou Nejvyššího soudu jmenovat jakéhokoliv soudce.“, SLÁDEČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J., *Ústava České republiky. Komentář*, 1. vyd. Praha: C.H Beck, 2007 na str. 442 uvádějí: „Může tak jít o soudce přiděleného kterémukoliv soudu (nikoliv tedy jen o soudce Nejvyššího soudu)...“

Čl. 62 písm. f) Ústavy stanoví, že prezident jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu. Ust. § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích naopak stanoví, že prezident jmenuje předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu. Ústava tedy dává možnost jmenovat více místopředsedů Nejvyššího soudu, zatímco zákon o soudech a soudcích hovoří pouze o jednom místopředsedovi.

V § 103 a 104 zákona o soudech a soudcích se stanoví, že ministr spravedlnosti jmenuje předsedu a místopředsedy vrchních a krajských soudů. V § 105 zákona o soudech a soudcích se stanoví, že ministr spravedlnosti jmenuje předsedu a místopředsedu nebo místopředsedy okresních soudů. Zdá se tedy, že zákonodárce dobře rozlišoval mezi jednotným a množným číslem slova „místopředseda“, rozhodně nejde o žádnou legislativní chybu. Rovněž Nejvyšší správní soud má podle § 13 SŘS jednoho místopředsedu.

Naproti tomu lze argumentovat, že ústavodárce též rozlišoval jednotné a množné číslo, když podle čl. 62 písm. j) prezident jmenuje viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a podle příslušného zákona<sup>85</sup> Nejvyšší kontrolní úřad skutečně má pouze jednoho viceprezidenta.

Je tedy otázkou, zda zákonodárce měl ústavně dovolenou možnost určit že Nejvyšší soud bude mít jen jednoho místopředsedu, ačkoliv Ústava počítá s větším počtem místopředsedů. Osobně se domnívám, že množné číslo v Ústavě je třeba vykládat tak, že je ústavně přípustné, aby Nejvyšší soud měl více místopředsedů, s toho však nutně nevyplývá, že je nutné, aby místopředsedů bylo více. Bylo tedy podle mého názoru na zákonodárci, aby určit počet místopředsedů a pokud zákonodárce stanovil, že místopředseda je jeden, není možné jmenovat místopředsedu druhého.

Pokud by prezident nesouhlasil s tím, že místopředseda má být pouze jeden a byl by přesvědčen, že zákon o soudech a soudcích v této věci odporuje Ústavě, má možnost podat návrh na zrušení daného ustanovení zákona o soudech a soudcích a v případě úspěchu by mohl jmenovat další místopředsedy Nejvyššího soudu přímo na základě Ústavy.

### ***Současné postavení Jaroslava Bureše***

Prezident republiky jmenoval Jaroslava Bureše soudcem. Ministr spravedlnosti ho přidělil k výkonu funkce k Nejvyššímu soudu, toto rozhodnutí ministra spravedlnosti však bylo zrušeno. Platí tedy, že poté, co byl jmenován soudcem, již Jaroslav Bureš nebyl přidělen k výkonu funkce k žádnému soudu.

<sup>85</sup> Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu v platném znění, § 7 odst. 1

Podle ust. § 67 odst. 3 zákona o soudech a soudcích platí:

*„Při přidělení k výkonu funkce k určitému soudu stanoví ministr spravedlnosti se souhlasem soudce též den jeho nástupu do funkce. Den nástupu do funkce musí být stanoven nejpozději do 3 měsíců od jmenování do funkce, nevysloví-li soudce s nástupem do funkce v této lhůtě souhlas, hledí se na něho, jako by nebyl jmenován.“*

Počínaje dnem jmenování do funkce soudce (u Jaroslava Bureše dnem 14.2.2006) tedy běží tříměsíční lhůta, ve které musí k čemusi dojít. Zde vidím dvě možné interpretaci citovaného zákonného ustanovení.

Podle první interpretace musí do tří měsíců soudce nastoupit do funkce, tedy začít ji fakticky vykonávat. Podle druhé interpretace musí do tří měsíců dojít k určení konkrétního data (které může být i ve vzdálenější budoucnosti), kdy soudce do funkce skutečně nastoupí. Jsem přesvědčen, že první interpretace je správná a že druhá interpretace je možná jen kvůli neobratné formulaci zákonodárce. Jistě nebylo úmyslem zákonodárce umožnit, aby existovali soudci, kteří sice mají postavení soudce, ale nejsou přiděleni k výkonu funkce k žádnému soudu, resp. nedali se svým přidělením souhlas.

Ze shora naznačené argumentace se podává, že funkce soudce zanikla Jaroslavu Burešovi uplynutím tří měsíců ode dne, kdy byl jmenován, tedy dnem 15.5.2006 (14.5.2006 byla neděle). To za předpokladu, že bychom považovali nález Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení J. Bureše k Nejvyššímu soudu za mající účinky ex tunc. Osobně se k takovému výkladu příkláním. Tím však dochází k poněkud nepřehledné situaci, kdy Jaroslav Bureš skutečně na Nejvyšším soudě působil až do vyhlášení uvedeného nálezu (dne 12.12.2006). Proto tedy dospívám k situaci, že Ústavní soud v zájmu ochrany právní jistoty prohlásil, že všechna rozhodnutí Jaroslava Bureše jako soudce Nejvyššího soudu jsou považována za rozhodnutí zákonného soudce, ačkoliv se soudcem vůbec nestal – hledí se na něho, jako by nebyl jmenován.

Uzavírám tedy, že prezidentovo rozhodnutí, jímž byl Jaroslav Bureš „jmenován“ do funkce místopředsedy Nejvyššího soudu je nicotné, neboť Jaroslav Bureš v době tohoto „jmenování“ již nebyl ani soudcem a nebyla tedy splněna podmínka, že místopředseda Nejvyššího soudu je jmenován „ze soudců“. Tato vada je natolik závažná a nezhojitelná, že zakládá nicotnost.

## Závěr

Ani jeden ze dvojice problémů, o nichž bylo pojednáno, není dosud uzavřen. V případě nejmenování justičních čekatelů je třeba vyčkat nového rozhodnutí správního senátu Městského soudu v Praze a případně dalšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nelze rovněž vyloučit, že věc bude projednávána i soudem Ústavním. Ani ukončení dnes běžících soudních sporů však neznamená konec celé záležitosti.

Bude třeba stanovit, jakou podobu má mít justice v budoucnosti a jakým způsobem mají být získáváni soudci. Z mnoha důvodů se lze domnívat, že současná věková hranice pro jmenování soudcem na úrovni třiceti let není vyhovující<sup>86</sup>.

Ohledně pravomoci moci výkonné odvolávat z funkcí předsedy a místopředsedy soudu bude v nejbližší době nezbytné přijmout novou legislativní úpravu. Je však otázka, zda je vůbec možné v rámci mantinelů nově vymezených Ústavním soudem přijmout úpravu, která by byla ústavně konformní beze změn Ústavy samotné. Jako rozumné řešení v krátkodobém horizontu se jeví zákonná úprava, podle které by byli předsedové a místopředsedové soudu jmenováni na dobu určitou. Současně by bylo třeba zákonem stanovit zánik dosavadních funkcí k určitému datu.

V dlouhodobějším horizontu bude třeba se zabývat systémem správy soudnictví obecně a domnívám se, že nálezy Ústavního soudu, o nichž tato práce pojednává, byla nastoupena cesta, na jejímž konci bude správa soudnictví oddělena od moci výkonné. Správu soudnictví by mělo vykonávat těleso typu Nejvyšší rady soudnictví s rozsáhlými personálními ale i finančními pravomocemi. Zřízení takového tělesa s sebou však nese řadu dalších otázek. Za nejvýznamnější považuji otázku, jak zamezit tomu, aby se takovéto těleso stalo jakousi „odborovou organizací“ soudců, která by prosazovala zejména zájmy soudců samotných. V tomto směru vidím odstrašující příklad v České lékařské komoře, která se podle mého názoru svému původnímu a zákonem deklarovanému cíli již zcela odcizila.

I přes naznačená úskalí jsem přesvědčen, že určitá forma samosprávy justice je prostředkem, který povede ke zkvalitnění justiční činnosti i k tomu, že moc soudní se po velmi dlouhé době konečně dostane na stejnou úroveň v porovnání zejména s mocí výkonnou.

<sup>86</sup> Viz např.: BOBEK M. *Proč je současná věková hranice 30ti let pro jmenování soudcem nesmyslná* [www.jinepravo.blogspot.com](http://www.jinepravo.blogspot.com)

## Seznam použité literatury:

### Komentáře:

- FILIP J., HOLLÄNDER P., ŠIMÍČEK V. *Zákon o Ústavním soudu Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2001
- HENDRYCH D., SVOBODA C. *Ústava České republiky Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 1997
- KLÍMA K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005
- PAVLÍČEK a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky Komentář 2 díl Práva a svobody* 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003, Praha: Linde Praha a.s., 2002
- SLÁDEČEK V., MIKULE V., SYLLOVÁ J. *Ústava České republiky, Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007
- VEDRAL J. *Správní řád Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006
- VOPÁLKA V., MIKULE V., ŠIMŮNKOVÁ V., ŠOLÍN M. *Soudní řád správní Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 175
- VOPÁLKA V., ŠIMŮNKOVÁ V., ŠOLÍN M. *Správní řád Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003

### Další knižní díla:

- HÁCHA E. *Správní soudnictví*. In Slovník veřejného práva Československého, svazek IV., Brno, 1938, str. 589 a násl.
- HENDRYCH D. a kol. *Správní právo Obecná část*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003
- MACKOVÁ A. *Nezávislost soudců*, 3. upravené vydání, Praha: Ediční středisko Právnické fakulty University Karlovy Praha v nakladatelství VODNÁŘ, 1998
- MONTESQUIEU CH. de. *O duchu zákona*. Reprint. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003
- SLÁDEČEK V. *Ústavní soudnictví*. 2. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003

### Sborníky:

- Potřebuje české soudnictví reformu?* 1. vyd. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2004, sborník č. 34/2004
- Soudcokracie v ČR: fikce nebo realita?* 1. vyd. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006, sborník č. 52/2006

### Články

- BÁRTA, J.: Jmenování soudců nelze vynucovat, [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz), 11.3.2005
- FILIP J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2005, str. 236 a násl.
- FILIP J. *Nález k zákonu o soudech a soudcích z pohledu odlišných stanovisek*. Soudní rozhledy č. 11/2002, str. 387
- KÜHN Z. *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezu Ústavního soudu ČR?*. Právník č. 8/2000, str. 721 a násl.
- LANGER P. *Nad jedním správním rozhodnutím Městského soudu v Praze*. In Právní rozhledy č. 20/2005, str. 755 a násl.
- LANGER P. *Ještě jednou k problematice jmenování soudců, tentokrát ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu*. In Právní rozhledy č. 13/2006, str. 485 a násl.
- MIKULE V. *Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka*. Právní zpravodaj 3/2006, str. 14 a násl.
- PŘIBÁŇ, J.: *Ústava versus libovůle*, [www.lidovky.cz](http://www.lidovky.cz), 29.4.2006