

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Petr KUNC

STÁTNÍ SPRÁVA SOUDŮ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce : Prof. JUDr. Alena Winterová , CSc.

Katedra: Katedra občanského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 19.11.2008

PROHLÁŠENÍ

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

OBSAH

KAPITOLA 1 - Pojem „státní správa soudů“	6
1.1 Koncept dělby moci a státní správa soudů	6
1.2 Charakteristika státní správy soudů, vztah k soudní správě a justiční správě	8
1.3 Postavení soudní správy v systému státní moci	11
KAPITOLA 2 - Soudcovská samospráva	16
2.1 Ideová východiska soudcovské samosprávy	16
2.2 Modely soudcovské samosprávy	20
2.3 Nebezpečí soudcovského státu	24
2.4 Brzdy a protiváhy v systému soudcovské samosprávy	26
2.5 Uplatnění soudcovské samosprávy v právních řádech jednotlivých zemí	27
KAPITOLA 3 - Prameny práva upravující státní správu soudů v České republice	35
3.1 Ústavní předpisy a státní správa soudů	35
3.2 Soudní správa v mezinárodněprávních dokumentech	40
3.3 Zákonná úprava státní správy soudů	41
3.4 Ostatní prameny práva upravující státní správu soudů	44
KAPITOLA 4 - Výkon státní správy soudů v České republice	45
4.1 Složky státní správy soudů	45
4.2 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce personální	46
4.3 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce organizační	50
4.4 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce hospodářské a finanční	61
4.5 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce výchovné	63
4.6 Dohled nad řádným plněním úkolů soudům svěřeným	68
4.7 Sjednocování judikatury	82
4.8 Výkon soudní správy u Ústavního soudu České republiky	86
KAPITOLA 5 - Orgány státní správy soudů v České republice	89

5.1	Struktura orgánů státní správy soudů v ČR.....	89
5.2	Ministerstvo spravedlnosti a jeho úloha ve státní správě soudů	93
5.3	Předsedové a místopředsedové soudů	96
5.3.1	Postavení a pravomoci předsedů a místopředsedů soudů	96
5.3.2	Vznik funkce předsedů a místopředsedů soudů	100
5.3.3	Časově omezený mandát předsedů a místopředsedů soudů	110
5.3.4	Zánik funkce předsedy a místopředsedy soudu	114
5.4	Předsedové kolegií a předsedové senátů	128
5.5	Předseda a místopředsedové Ústavního soudu ČR	130
5.6	Ředitel správy soudů	133
KAPITOLA 6 - Soudcovské rady		138
KAPITOLA 7 - Závěr		147
Seznam použité literatury.....		152
Shrnutí (Resumé).....		157
Překlad názvu diplomové práce do anglického jazyka, seznam klíčových slov		160

KAPITOLA 1 - POJEM „STÁTNÍ SPRÁVA SOUDŮ“

1.1 Koncept dělby moci a státní správa soudů

Pojem „státní správa soudů“ v sobě zahrnuje dva zdánlivě rozdílné až odporující si pojmy, totiž pojmy „státní správa“ a „soudy.“ Již od 18. století prosazovaný koncept dělby moci, který se stal základním prvkem moderního demokratického právního státu, zařazuje státní správu a soudnictví jako součásti dvou různých mocí. Zatímco státní správa je řazena mezi moc výkonnou, soudnictví do moci soudní. Proto je třeba se zabývat otázkou jejich vlastního vztahu, který zde v pojmu státní správy soudů nachází určitý průsečík.

Princip dělby moci vychází především ze snahy zaručit, aby státní moc nebyla zneužitelná tím, komu byla dočasně propůjčena. Proto koncept dělby moci vytváří určité zábrany a překážky, a to v podobě rozdělení státní moci na tři větve a zároveň kromě tohoto oddělení státní moci a tím i rozdělení základních funkcí ve státě, přináší také vytvoření určitých vazeb a vztahů mezi jednotlivými státními mocemi, které mají zaručit, aby se jedna moc nevymkla kontrole a nezískala tak nadvládu nad mocemi ostatními. Proto se hovoří o dvou základních zásadách, na kterých princip dělby moci spočívá. Těmi jsou samostatnost neboli oddělitelnost státních mocí projevující se především v neslučitelnosti výkonu funkcí v různých větvích státní moci jednou osobou a na druhé straně princip brzd a protivah, kdy každá z mocí působí vůči jiné jako brzda a tím dosahuje vyváženosti jednotlivých mocí¹. Právě z pojmu „státní správa soudů“ lze dovodit, že zde může jít o jednu z těchto brzd. K potvrzení této domněnky je třeba se zabývat se povahou, charakterem a náplní činností, kterou se na jedné straně státní správa a na druhé soudnictví zabývá.

Soudy lze vymezit jako orgány státu, kterým je svěřen výkon soudnictví, tedy určité cílevědomé a nepřetržité činnosti, při které soudy rozhodují o právech a povinnostech osob, které z určitého důvodu před ním stanuly v zákonem stanoveném postavení. Soudy jsou tedy státními orgány, vykonávají státní moc a to určitým specifickým způsobem, kterým se liší od orgánů moci výkonné a zákonodárné.

¹ Srov. Zoulík, F.: Soudy a soudnictví, C.H. Beck, Praha, 2004, str. 73.

Na druhé straně vymezení pojmu státní správy² je poněkud obtížnější, neboť zahrnuje širokou paletu činností. Proto bývá často definována negativně jako souhrn činností orgánů státní moci, které svým obsahem nejsou ani zákonodárstvím ani soudnictvím.³

Správu lze obecně charakterizovat jako záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle. V oblasti státní moci, tedy v případě správy veřejné přitom dosažení tohoto cíle je veřejným zájmem, tedy jeho dosažením se sleduje zájem společnosti jako celku.⁴ Veřejný zájem však sleduje i soudnictví, konkrétně jde o zájem státu na řádném řešení právních konfliktů. Rozdíl je v tom, že zatímco činnost veřejné správy (a tedy i státní správy jako její součásti) je zaměřena na plnění cílů dlouhodobější povahy, tak soudnictví vychází naopak vždy ze současného stavu a situace, mimoprávní hlediska jako jsou účelnost nebo vhodnost jej nemůže zajímat, vždy je pro něj rozhodující pouze soulad určitého stavu s právem.

Rozdíl mezi soudnictvím a veřejnou (tedy i státní) správou není ani tak v náplni jejich činností, ale ve způsobech, jakými je zaručena ochrana před zneužitím státní moci. Jak veřejná správa, tak soudnictví při své činnosti aplikují právní předpisy. Zásadní odlišnost ale vychází z toho, že zatímco soudy mají postavení orgánů nezávislých, které váže při rozhodování pouze zákon, tak orgán veřejné správy neváže jen zákon, ale jednak právní řád jako celek a kromě právních předpisů obecně závazného charakteru také právní akty interní povahy, které jsou výrazem uplatňování principů nadřízenosti a podřízenosti typického pro veřejnou správu. Orgán veřejné správy nemá rovněž přiznáno postavení orgánu nezávislého, naopak při vlastním rozhodování vystupuje v pozici subjektu v dané věci zainteresovaného a to tím, že zde hájí veřejný zájem a sleduje určitý dlouhodobější cíl.⁵

Naopak soudy pochopitelně nemohou sledovat při své činnosti jiný zájem než je zájem na spravedlivém rozhodnutí v konkrétní věci, byť by takové rozhodnutí bylo například i v rozporu s určitým konkrétním veřejným zájmem. Soudnictví se tak nemůže řídit hledisky účelnosti, úspornosti, ale vždy pouze hledisky zákonnosti. Musí jej proto nutně ovládat princip nezávislosti. Soudy musejí být orgány nezávislými, tedy nezatíženými žádnými vztahy

² Státní správa je součástí širšího pojmu veřejná správa – k tomu např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo (obecná část), C.H.Beck, Praha 2006, str.119-121.

³ Hendrych, D. a kol.: Správní právo (obecná část), C. H. Beck, Praha 2006, str.6.

⁴ Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004, str.16.

⁵ Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004, str. 26.

nadřízenosti a podřízenosti ani jinými překážkami, které by bránily tomu, aby výkon soudnictví byl oproštěn od jakýchkoliv tlaků, ať už by směřovaly odkudkoliv. Je povinností státu zajistit řádný výkon soudnictví a tedy i zaručit soudům jejich nezávislost. Tato nezávislost pochopitelně není absolutní. Soudci, tedy osoby, které vlastní soudní moc vykonávají, jsou vázáni zákonem, tedy právními předpisy, které jsou výsledkem činnosti orgánů moci zákonodárné, jejichž závaznost a autorita vychází z toho, že byly přijaty zákonodárným sborem, tedy zprostředkovatelem vůle lidu. Právě tento způsob vzniku legitimuje to, že tyto právní normy stojí do jisté míry nad mocí soudní a jsou jejím výrazným limitem. Zabraňuje se tak tomu, aby soudnictví bylo činností libovolnou, naopak přináší to povinnost soudů postupovat při řešení konkrétních případů podle právních norem. A právě k zabezpečení takového řádného postupu má být nadána soudní moc nezávislostí.

Naopak u veřejné správy nelze o takovéto nezávislosti hovořit, neboť účel její činnosti je jiný. Veřejná správa sleduje veřejný zájem a činí tak nejrůznější opatření, aby jej dosáhla, a to postupem co nejrychlejším a zároveň nejúčelnějším, je tedy na konečném výsledku „osobně“ zainteresována.

Soudnictví jako nezávislé řešení konkrétních případů a veřejná správa jako soustavná činnost směřující k naplnění určitého cíle, který je v souladu s veřejným zájmem, se tedy v mechanismu státní moci striktně oddělují. Zásahy veřejné správy do soudnictví a naopak soudnictví do veřejné správy jsou v zásadě vyloučeny. Ovšem princip vzájemných brzd a protivah přináší přesto určité výjimky. Ve vztahu soudnictví k moci výkonné (tedy k veřejné správě) je tímto limitem soudní kontrola nad výkonem veřejné správy. Soud zde provádí jednak kontrolu nad zákonností norem vydávaných veřejnou správou, když má možnost neaplikovat takovéto normy, shledá-li jejich rozpor se zákonem. A pochopitelně významnou brzdou je institut správního soudnictví, ve kterém soudy poskytují ochranu subjektivním právům veřejnoprávní povahy před protiprávním zásahem orgánu veřejné správy do nich. Naopak brzdou ze strany veřejné správy vůči mocí soudní je pak právě výkon státní správy soudů.

1.2 Charakteristika státní správy soudů, vztah k soudní správě a justiční správě

Státní správu soudů lze obecně definovat tak, že jde o souhrn činností, které zahrnují všechny záležitosti soudů, které nejsou výkonem soudnictví a nezakládají se na moci soudcovské.⁶ Soudnictví jako rozhodování konkrétních případů pochopitelně nemůže existovat v jakémsi vakuu. K tomu, aby mohlo být reálně vykonáváno, je potřeba vytvořit soudům určité podmínky, ve kterých by mohly působit. Státní správa soudů pak zahrnuje všechny činnosti, které nejsou soudnictvím, ale které se jej týkají.

Samotné spojení „státní správa soudů“ jednoznačně vymezuje, kdo zajišťuje takovéto podmínky. Je to stát. Jednou ze základních funkcí a zároveň povinností demokratického právního státu je zajistit řádný výkon soudnictví, a pochopitelně zajištění podmínek pro vlastní soudní rozhodování je zde nedílnou součástí splnění této povinnosti.

Státní správa soudů je nepochybně činností správní, tedy takovou činností, kterou běžně vykonávají orgány moci výkonné. Ovšem určitým specifikem v oblasti soudnictví je to, že samotné soudnictví pochopitelně není součástí moci výkonné, ale že je zařazeno z důvodu zásadní role, kterou hraje v demokratickém právním státě, do větve jiné, samostatné. Moc soudní tvoří tedy soudnictví jako nezávislé a nestranné rozhodování právních konfliktů. Správní činnosti soudnictvím nejsou. Jde tedy o činnosti z materiálního (obsahového) hlediska ryze správní. Nabízí se však otázka, zda to, že je takováto správa vykonávána za účelem zajištění výkonu moci soudní, neodůvodňuje zařazení takovéto činnosti spíše mezi činnosti v rámci moci soudní. Význam tohoto přiřazování je dán zejména tím, že moc výkonná a moc soudní jsou moci odlišné nejen náplní své činnosti, ale především principy, na kterých jsou založeny. Zatímco pro moc soudní je typická nezávislost soudů (soudců), pro veřejnou správu je to naopak hierarchicky uspořádaný model vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Pokud bychom přijali oblast správy soudnictví za součást moci soudní, pak by se jevil pojem „státní správa soudů“ jako poněkud nevhodný. Pochopitelně i soudy jsou státními orgány, a pokud by se spravovaly samy, tak by rovněž zde šlo ve skutečnosti o správu státní, ale v jiném smyslu než v jakém je používána a chápána běžně. Obecně platí, že pod pojmem státní správa bývá řazena činnost, kterou provádí orgány moci výkonné. Takovéto pojetí vychází z využití formálního kritéria pro odlišení jednotlivých činností orgánů státní

⁶Hácha, E. a kol. : Slovník veřejného práva československého, Sv.II, Polygrafia, Brno 1932, str.108.

moci, kdy se za rozhodující bere nikoliv druh činnosti, ale orgán, který ji vykonává.⁷ Pokud bychom použili kritérium materiální, pak by nebylo pochyb, že soudní správa i v případě jejího výkonu soudy samotnými, by byla činností správní (ačkoliv jsou v jejím rámci vykonávány činnosti, které sice nejsou soudnictvím ve smyslu rozhodování o konkrétních právech a povinnostech, nicméně však mají k tomuto rozhodování poměrně blízko).

Ovšem při použití formálního kritéria je třeba řešit otázku, kam vlastně státní správu soudů zařadit. Přiřadíme-li ji k moci soudní, pak se pojem „státní správa soudů“ zdá být nevyhovujícím. Zejména tehdy, kdy není tato správa zcela v rukou moci výkonné. Protože v moderních demokratických právních státech bývá správa soudů nebo její část přenášena na soudy samotné, popřípadě je o těchto možnostech minimálně vedena diskuze, jeví se jako vhodnější termín pro označení činností, které nejsou soudnictvím, ale soudnictví se týkají, použít termínu „soudní správa“. Naopak spojení „státní správa soudů“ by pak mohla být chápána jako užší pojem ve vztahu k pojmu „soudní správa“. Státní správa soudů by zahrnovala jen ty činnosti, které v oblasti soudní správy vykonává moc výkonná. Ostatní činnosti, které by náležely moci soudní, by potom byly projevem jakési soudcovské samosprávy. Šlo by tedy o obdobné členění jaké zná veřejná správa, která se člení rovněž na státní správu a samosprávu. Jde tedy nejen o řešení čistě terminologické, ale o přístup, který má své širší opodstatnění z hlediska kompetencí pro výkon těchto činností v soudní správě. Svůj výraz nachází i v některých návrzích reformy soudní správy v České republice⁸.

Kromě pojmů „soudní správa“ a „státní správa soudů“ se lze setkat i s výrazem „justiční správa“.⁹ Jde o pojem širší, který zahrnuje kromě soudní správy i správu jiných justičních orgánů. Především se sem řadí správa státního zastupitelství. Státní zastupitelství na rozdíl od soudnictví není nadáno nezávislostí, jakou disponují soudy. To je logický projev toho, že státní zastupitelství není považováno za součást moci soudní, ale bývá řazeno k moci výkonné. Dále se řadí do justiční správy i některé další činnosti související se soudnictvím, jakým je například prověřování způsobilosti některých osob, které působí v soudním procesu

⁷ Srov. Hendrych, D.: Správní právo (obecná část), C.H.Beck, Praha 2006, str. 7-11.

⁸ Např. Koncepce reformy soudnictví, <http://www.justice.ms>,

Vyklický, J.: Správa soudu a postavení soudních funkcionářů z hlediska nezávislosti soudní moci, Soudce, ročník 2008, číslo 2, str. 22-28.

⁹ Srov. Schelleová, I., Schelle, K.: a kol.: Soudnictví (historie, současnost, perspektivy), Eurolex Bohemia, Praha 2004, str. 521.

(znalci, tlumočníci, insolvenční správci), vedení jejich seznamů. Justiční správa zahrnuje vykonávání státní ingerence vůči právnickým povoláním, jakými jsou výkon profese advokátů, notářů nebo soudních exekutorů.¹⁰ Byť tyto profese jsou organizovány na principu stavovském, tak určitý vliv státní moci zde zůstává zachován, neboť poskytování služeb příslušníky těchto profesí je ve veřejném zájmu.

Soudní správa zahrnuje v zásadě dvě poměrně rozdílné druhy činností. Jejich účel a cíl je ale společný, a to zabezpečit řádné fungování soudnictví. První z oblastí je vytváření podmínek pro řádný výkon soudnictví. Sem se řadí zabezpečení fungování soudnictví po stránce materiální, personální, hospodářské, finanční a organizační. Druhou oblastí je pak dohled nad řádným plněním úkolů soudům svěřeným, tedy nad řádným výkonem soudnictví. V obou těchto okruzích se lze setkat s určitými nástrahami a nebezpečími spočívajícími v možnosti ovlivňování nezávislého soudního rozhodování. Takovéto ovlivňování je nepřijatelné, ústavně zakotvené principy soudcovské nezávislosti totiž jednoznačně zakazují jakýkoliv zásah cizího elementu do rozhodování ve věci samé. Toto rozhodnutí je výhradní záležitostí soudce, který je k řešení konkrétního případu příslušný, a jeho postup může být přezkoumáván jen v rámci instančního postupu při použití opravných prostředků. Proto se dohledová složka netýká rozhodování ve věci samé, ale pouze řádného průběhu řízení v smyslu zachování důstojnosti a plynulosti soudního řízení.

1.3 Postavení soudní správy v systému státní moci

Postavení soudní správy v systému státní moci není jednoznačné. Klasický systém dělby moci vychází z členění na tři moci - zákonodárnou, výkonnou, soudní. Žádné mezistupně mezi nimi nestanoví. Protože toto členění není samoúčelné, ale naopak hraje při existenci zásad oddělitelnosti mocí a jejich vzájemné nezávislosti (s modifikací v podobě zásady vzájemných brzd a protivah) velmi důležitou roli při vymezení vztahů mezi jednotlivými orgány státní moci, je nezbytné zabývat se otázkou postavení soudní správy v rámci tohoto rozdělení státní moci.

¹⁰ Zoulík, F.: Soudy a soudnictví, C.H. Beck, Praha, 2004, str. 221.

V zásadě se jeví jako použitelné tři modely. Jednak zařazení soudní správy do rámce moci výkonné, nebo chápání soudní správy jako součásti moci soudní. Třetím modelem je pak jakási kombinace obou těchto předchozích.

Naopak jako nesporné se jeví úvahy o zařazení soudní správy do moci zákonodárné. To je třeba odmítnout, neboť zatímco rozdíly mezi soudnictvím a mocí výkonnou nejsou z hlediska náplně jejich činnosti až tak výrazné, tak rozdíly mezi zákonodárstvím a oběma ostatními mocemi jsou mnohem větší. Tím zásadním je především to, že moc zákonodárná je vykonávána osobami vzešlými z demokratického hlasování lidu, tedy suveréna, který jim takto propůjčil výkon této moci, aby tak jeho vůle byla projevena a získala formu obecně závazného právního předpisu, který bude zavazovat jak orgány moci výkonné, tak soudní. Zákonodárná činnost nemá povahu činnosti správní, byť i zde se lze se správou setkat a má zde dokonce obdobnou povahu jako správa soudní, tedy zajistit podmínky pro řádný výkon činnosti normotvorné, která je zde primární, stejně jako v rámci moci soudní je primární soudnictví. Soudní správa naopak žádnou normotvornou činností není. Ačkoliv i zde se lze setkat s určitými právními předpisy, ty ale nejsou obecně závaznými, nýbrž pouze interně závaznými, kterými orgán vyššího stupně soudní správy řídí orgán nižší. Soudní správu tedy nelze zařadit k činnostem v rámci moci zákonodárné, přestože moc zákonodárná ji pochopitelně významně ovlivňuje přijímáním právních předpisů, které upravují charakter soudní správy, působnost a pravomoc jejích orgánů.

Zařazení soudní správy do oblasti veřejné správy, tedy do sféry moci výkonné odpovídá konceptu „státní správy soudů“, kdy je tedy k soudní správě přistoupáno jako k běžné státní správě, ve které platí stejné principy a postupy, s jakými se lze ve státní správě setkat. Toto pojetí vychází z přísného oddělení soudnictví ve smyslu souzení a soudní správy jako ostatních činností týkajících se soudnictví, které však nejsou soudnictvím jako takovým. Soudní správa je tedy chápána jako činnost typicky správní, nikoliv činnost, při které dochází k rozhodování o konkrétních právech a povinnostech jednotlivých osob. A také jako činnost, která by toto soudní rozhodování neměla nijak ovlivňovat a ohrožovat tak jeho nezávislost. Jde totiž pouze o vytváření podmínek k vlastnímu výkonu soudnictví, aby tedy soudnictví mohlo plnit svůj hlavní úkol, kterým je nezávislé a nestranné rozhodování právních konfliktů. Soudní správa je tedy chápána jako činnost, která byť se soudnictví

bezprostředně dotýká, není výkonem soudnictví a to i tehdy, pokud by tuto činnost vykonávali soudy (nebo subjekty působící v jejich rámci).¹¹ Znamená to, že přestože budeme chápat soudní správu jako součást veřejné správy, nebrání to tomu, aby ji vykonávali osoby, které jsou rovněž součástí moci soudní a získají tak jakési dvojí postavení. Tyto dvě funkce však musí být zcela striktně odděleny a při jedné z nich se plně uplatní zásady uplatňované v rámci moci soudní, zatímco v té druhé zásady typické pro moc výkonnou. V oblasti soudní správy se tedy při tomto pojetí neuplatňuje základní princip soudnictví, tedy princip nezávislosti a nestrannosti, ale platí zde postupy běžně uplatňované ve veřejné správě, tedy zásady, jakými jsou nadřízenost a podřízenost v interních právních vztazích, závaznost interních normativních aktů, uplatňování hledisek účelnosti, vhodnosti, efektivnosti. Nebezpečím je, že se uplatňují tyto zásady ze strany moci výkonné vůči moci soudní a je proto nezbytné dbát na to, aby výkonem soudní správy nebylo zasahováno do vlastního výkonu soudnictví, tedy do rozhodovací činnosti soudu.

Toto pojetí vychází z toho, že výkon soudní správy je z hlediska materiálního činností správní a že zde není důvodu k tomu, aby bylo soudní správě přiznáváno určité zvláštní postavení oproti jiným oblastem státní (veřejné) správy jen proto, že se týká soudů, které musejí být nezávislé. Oblast správní a rozhodovací je jednoznačně oddělena a vzájemná provázanost by nastat neměla.

V rámci tohoto modelu pak lze rozlišit ryze správní systém, kdy veškerá správa soudů je svěřena do rukou exekutivy, tedy státních úředníků a soudní správa je tak zcela mimo dosah osob soudnictví vykonávajících. A potom model, kdy je část působnosti soudní správy delegována na osobu soudce, který má tak vedle svého postavení soudce i úlohu jakéhosi správního úředníka. Stává se prodlouženou rukou orgánu, který řídí soudní správu (v zásadě půjde o ministra spravedlnosti), je mu ve věcech správy podřízen a řídí se jeho instrukcemi, je jím jmenován a odvoláván.

Opačným modelem je princip úplné oddělenosti soudní správy od moci výkonné. Jde tedy o správu vykonávanou v rámci soudní moci se všemi principy, které jsou pro soudní moc typické. Konkrétně jde zejména o zásadu nezávislosti soudní moci. Vychází se z myšlenky, že pokud se soudní moc bude spravovat sama, nebude zde hrozit nebezpečí tlaku moci výkonné

¹¹ Srov. Zoulík, F. : Soudy a soudnictví, C.H.Beck, Praha, 2004, str. 216-218.

na moc soudní prostřednictvím soudní správy a tím bude eliminována hrozba zasahování (být nepřímého) do nezávislého soudního rozhodování.

Správa řízená a vykonávána (samozřejmě za pomoci odborného aparátu) soudci by se opírala o nezávislost, která ve stejném rozsahu, v jakém je garantována soudci jako osobě rozhodující o právech a povinnostech, by mu náležela i při výkonu soudní správy. Nešlo by zde tedy o žádné štěpení této osoby na osobu působící fakticky v rámci dvou mocí, ale o osobu, která vykonává i správní činnost v rámci moci soudní. Samozřejmě i v případě správy soudů samotnými soudy (soudci), by stále šlo v materiálním smyslu o správu. I zde by se tak museli uplatňovat principy veřejné správy, ale rozdíl oproti výkonu správy na čistě exekutivním principu zde spočívá v tom, že zde by tímto nadřízeným orgánem byl vždy orgán ryze soudní, tedy nehrozilo by zde zasahování zvenčí, ze strany moci výkonné, která nezávislostí nadána není a ani být nemůže.

Samozřejmě i toto pojetí v sobě skrývá určité nebezpečí. Odstraňuje v podstatě jednu z brzd v systému dělby moci a soudní moc se tak poměrně značně vymaňuje z kontroly mocí výkonné, které tak zůstávají pouze pravomoci jakými jsou udělování milosti, amnestie, popřípadě určité jmenovací oprávnění (například jmenování soudců, ovšem i zde často v součinnosti s orgánem soudů), tedy kompetence přeci jen spíše symbolické a vlastní výkon a chod soudní moci jako takové příliš neovlivňující. Proto bývá takovýto model kritizován jako nebezpečný v tom smyslu, že při jeho použití hrozí vymanění se soudní moci z jakékoliv kontroly, což by mohlo vést k vytvoření jakéhosi státu ve státě, státu, ve kterém budou hrát nejdůležitější roli soudci, přestože k tomu nejsou bezprostředně legitimováni lidem jako suverénem.¹²

Třetí model je model smíšený. Smíšenost může být dána z různých důvodů. Zejména je možný takový koncept, kdy by část soudní správy byla prováděna v režimu „státní správy“ a část v režimu správy soudní. Především se jeví jako rozumné činnosti, při kterých lze přeci jen předvídat větší možnosti ovlivnění (jako jsou dohledové pravomoci nad soudci) svěřit moci

¹² Srov. např. Křeček, S.: Soudcovský stát přede dveřmi in : Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006, str.81-87,

Gerloch, A., Tryzna, J.: Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu in : Šimíček, V.: Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků), MU, Brno, 2007, str.99-102.

soudní a ostatní činnosti, které jsou skutečně čistě záležitostí materiálního zabezpečení ponechat běžnému režimu státní správy prováděnou orgány moci výkonné.

Jiný model smíšenosti se může uplatnit například v režimu uplatňování správy přímo soudy, kde však vrcholný orgán soudní správy tvoří i osoby z nesoudní sféry. Pak je otázkou, jaké je procentuální vyjádření zastoupení obou těchto skupin a také kdo jsou těmi osobami nesoudními. Zda jde o reprezentanty státní moci (např. o prezidenta republiky, ministra spravedlnosti) nebo o zástupce jiných právnických profesí (advokáti, notáři, akademičtí pracovníci) nebo o jiné osoby, kteří jsou do funkce voleni, popřípadě delegováni např. parlamentem, ministerstvem apod. Sféra, z které přicházejí, způsob jejich jmenování, popřípadě možnost a způsob odvolávání, délka mandátu, možnost opakovaného jmenování (zvolení), to vše bude hrát význam při hodnocení rozsahu nezávislosti a tím i hodnocení povahy takového systému soudní správy.

Hledání ideálního řešení je tedy řešením otázky, kdo dokáže lépe spravovat soudnictví, zda moc výkonná nebo soudní. Obě varianty mají některé výhody a zároveň skrývají jistá úskalí. Správa vykonávaná mocí výkonnou má výhodu v tom, že je vykonávána orgány a osobami, které státní správu vykonávají jako činnost vlastní a jedinou. Očekává se tak, že mají potřebné schopnosti a znalosti pro její výkon. Naopak správa vykonávaná soudci je správou, kterou provádí osoby, jejichž primární činností bylo a je souzení, nikoliv státní správa, která stojí na úplně jiném principu než soudnictví. Ovšem na druhou stranu, soudci, kromě toho, že jsou jim přiznány jisté záruky vycházející ze soudcovské nezávislosti (a to i tam, kde jsou odvolatelní jako funkcionáři, neboť nepozbývají tímto odvoláním funkci soudce) mají zkušenosti s působením u soudu a znají proto mnohem lépe než správní úředníci každodenní chod věcí u soudu. Dovedou mnohem lépe odhadnout potřeby soudu v materiální oblasti. Především však v oblasti dohledové dokážou lépe a odborněji posoudit chování soudce, tedy svého kolegy, neboť se umějí vžít do jeho pocitů soudce, protože sami mají soudcovskou zkušenost a tak budou velice dobře schopni posoudit, zda došlo k nějakému pochybení nebo nikoliv. Samozřejmě to s sebou přináší určité nebezpečí loajality ke kolegovi soudci, ale zdrženlivý postoj vůči soudci nelze koneckonců vyloučit ani, pokud by takovýto dohled vykonával běžný státní úředník.

KAPITOLA 2 - SOUDCOVSKÁ SAMOSPRÁVA

2.1 Ideová východiska soudcovské samosprávy

Jedním z modelů soudní správy je model soudcovské samosprávy, tedy správy soudnictví vykonávanou soudci samotnými. Jde o jakýsi protiklad tzv. státní správy soudů, kterou rozumíme správu, která je řízena orgány moci výkonné.

Samosprávu lze obecně chápat jako veřejnou správu, která je vykonávána subjekty odlišnými od státu. Lze o ní hovořit tehdy, když je správa vymezených státních (veřejných) záležitostí svěřena zákonem samostatným veřejnoprávním subjektům. Jejím předmětem je tedy správa (části) veřejných věcí na místní úrovni (územní samosprávné celky) nebo v souvislosti s výkonem určitého specifického svobodného povolání (profesní komory)¹³. Samospráva soudců pochopitelně má určitá specifika oproti běžné samosprávě, která je dána i zde tím, že je vykonávána v oblasti soudnictví, které musí být nezávislé. Pochopitelně výkon soudnictví není výkonem svobodného povolání, jakými jsou povolání advokáta nebo notáře. Soudce je vykonavatelem soudnictví jako funkce státu, je státním zaměstnancem. Ani o správu věcí místního významu zde nepůjde.

Soudcovskou samosprávu lze chápat jako soubor úkolů v oblasti zabezpečování soudnictví a jeho funkcí, které jsou svěřeny orgánům tvořeným buď zcela nebo převážně soudci.¹⁴ Jde zde tedy především o jednu z variant, jakým způsobem zefektivnit výkon soudnictví a to především se zaměřením se na posílení záruk soudcovské nezávislosti.

Soudcovská nezávislost sice bývá v právních řádech jednotlivých států zajišťována prostřednictvím různých institutů (jmenování soudců bez časového omezení, neodvolatelnost, nepřesaditelnost soudce), zastánci soudcovské samosprávy však vycházejí z toho, že pouze tyto záruky nestačí, pokud soudní správa zůstane v rukou moci jiné, která tak získá nepřímé prostředky pro ovlivňování výkonu soudní moci. Z toho pak

¹³ Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004, str. 17-18.

¹⁴ Macková, A.: Nezávislost soudců, Vodnář, Praha 1996, str. 54.

dovozují, že funkce soudce a soudního funkcionáře, tedy osoby vykonávají soudní správu) je neoddělitelná a že vlastní soudní správa není z materiálního hlediska činností správní, ale je určitou činností svého druhu, kterou nelze se státní správou v obecném smyslu zaměňovat. Neboť na rozdíl od činnosti státní správy je činnost osoby vykonávajícího soudní správu úzce spjata s výkonem soudní moci, tedy výkonem moci, který musí naplňovat znaky nezávislosti na ostatních složkách státní moci. Proto také musí osoby tuto správu vykonávající být nadány stejnými zárukami, jaké jsou přiznány soudcům, tedy především zárukou nezávislosti a jejich odpovědnost může být realizována jen v rámci řízení vedeného orgánem soudním.¹⁵ Zastánci myšlenky soudní samosprávy vycházejí z toho, že realizace principu, že výkonem státní správy soudů se nesmí zasahovat do nezávislosti soudnictví, je nemožná, pokud orgán státní správy, popř. osoba jím pověřená (byť by jím byl soudce, ovšem v podřízeném postavení z jejího výkonu vůči orgánu státní správy) tuto správu vykonává, neboť součástí jejího výkonu jsou i činnosti řídicí, organizační nebo kontrolní, které nelze od samotného výkonu soudnictví oddělovat. Proto vidí východisko v tom, že tato správa bude na moci výkonné nezávislá v tom smyslu, že si sama bude určovat své potřeby a bude za to plně odpovědná a orgány moci výkonné budou tyto potřeby jen uspokojovat a budou za to také odpovědné.¹⁶ Vycházejí z toho, že soudy byly zřízeny jako orgány výkonu soudnictví, nikoliv za tím účelem, aby byly objektem správy. Správa má soudům složit a nikoliv je řídit a kontrolovat.¹⁷

Nevýhody samosprávy spojené s možným neodborným výkonem správy lze řešit různými způsoby. Jednak možností (povinností) soudců vzdělávat se v oblasti správní činnosti, která jim může být poskytována buď v průběhu funkce, nebo dokonce i před jejím počátkem, pokud projeví zájem zabývat se v budoucnu činností správní. Jinou možností je pak angažování odborníků na záležitosti správy, kteří budou v podřízeném postavení ve vztahu k soudci a budou mu odpovídat za vlastní činnost, a tedy budou jím i odvolatelní. Tedy uplatní se tu v podstatě běžný model státní správy. Tato osoba odborníka se zřejmě zaměří především na otázky, které se soudnictvím až tak úzce nespojují, jako jsou záležitosti materiálního zabezpečení, soudce ve funkci správního orgánu se pak soustředí na záležitosti

¹⁵ Srov. Vyklický, J. : Úvahy o soudnictví (úskalí soudcovské nezávislosti), Soudce, ročník 2007, číslo 2, str. 2-4.

¹⁶ Vyklický, J. : Správa soudu a postavení soudních funkcionářů z hlediska nezávislosti soudní moci, Soudce, ročník 2008, číslo 2, str. 22-23.

¹⁷ Macková, A. : Nezávislost soudců, Vodnář, Praha 1996, str. 53-54.

dohledové, kde se jeho znalosti a zkušenosti z oblasti soudnictví nejlépe využijí. Pochopitelně odpovědnost za chod soudu by zůstala nadále na něm.

I soudcovská samospráva však má jistá úskalí. I při sebelepším propracování jejího modelu pochopitelně nelze vyloučit, že funkci v soudní správě bude vykonávat osoba, která tak bude činit v rozporu s veřejným zájmem, tedy se zájmem na skutečně řádném výkonu funkce. To pochopitelně musí řešit mechanismy uvnitř moci soudní. Takovýmto nástrojem je především řízení obdobné kárnému řízení. Nelze vyloučit, že takováto osoba zasáhne do výkonu nezávislé činnosti, a to obdobně jako to může činit orgán moci výkonné ve vztahu k soudnictví, protože pochopitelně kompetence svěřené ministerstvu nebo jinému orgánu, by přešly na soudy a není vyloučeno, že také soudní funkcionář využije svojí pozice, byť v rámci samosprávného uspořádání k vykonávání vlivu na rozhodování „svých“ soudců, tedy kolegů, kteří z hlediska správy jsou ale jeho jakýmisi „podřízenými“. To přichází v úvahu zejména v rámci dohledové pravomoci.

Další otázkou je, jakým způsobem bude řešen vztah v rámci soudcovské samosprávy. Pravděpodobně na vrcholu bude stát orgán soudcovského typu, který bude v nadřazeném postavení vůči osobám, kterým sám svěří soudní správu na jednotlivých soudech. Také způsob ustavování a možnost znovuzvolení do správní funkce je třeba vždy posuzovat z hlediska možného zásahu do nezávislého rozhodování.

Jako z hlediska bezpečnosti soudcovské nezávislosti nejvýhodnější se jeví pravděpodobně model volby širším spektrem soudců na dobu určitou a bez možnosti znovuzvolení. Minimalizuje se tak možnost jakéhosi vztahu závislosti. V případě jmenování může tato závislost spočívat ve vděčnosti jmenovaného vůči orgánu jmenujícímu, v případě opakovatelnosti je nebezpečím snaha osoby vykonávající již soudní správu zalíbit se tomu, kdo bude o případném obnovení mandátu rozhodovat a v případě časově neomezeného mandátu pak je zde hrozba toho, že ve funkci bude osoba, která sice nebude nijak porušovat své právní povinnosti, které by odůvodnili zbavení jí funkce v kárném nebo obdobném typu řízení, ale zároveň nebude mít schopnosti manažerské na takové úrovni, jak by bylo žádoucí.

System volby zase klade další nebezpečí, že pokud někdo bude volit své budoucí nadřízené, přestože v soudnictví o nadřízeném v pravém slova smyslu příliš mluvit nelze, může to pochopitelně přinést ve svém důsledku volbu osoby nikoliv nejvhodnější z pohledu výkonu správy, ale nejvýhodnější z hlediska soudců samotných, což pochopitelně nemusí být vždy stejná osoba. Mohou tak zvolit osobu, o které vědí, že její nároky na soudce nebudou tak velké, nebo osobu, ke které je poji přátelské vztahy, přestože je zde jiný, vhodnější kandidát. Nevhodnost možnosti vlastního výběru orgánu soudní správy bývá přirovnávána k tomu, že obdobně jako si soudci sami nemohou vybírat soudce odvolací, popř. dovolací, neměli by si vybírat ani soudce ve správní funkci, kteří také budou přezkoumávat jejich práci, byť z jiného úhlu pohledu¹⁸.

V souvislosti se soudcovskou samosprávou se někdy hovoří o pojmu administrativní nezávislosti.¹⁹ Jde tedy o nezávislost, která stojí vedle nezávislosti soudcovské. Zatímco soudcovská nezávislost se týká rozhodování v konkrétních věcech, tak nezávislost administrativní se týká otázek správních, tedy finančních, rozpočtových, materiálních, personálních a dohledových. Tato nezávislost se realizuje tak, že o těchto otázkách soudní správy nerozhoduje orgán moci výkonné, ale soudní. To má svůj význam jednak z hlediska ochrany před tlakem moci výkonné na moc soudní prostřednictvím nástrojů, které jí dává výkon soudní správy, ale také z důvodu jisté stability soudní správy. V čele veřejné správy totiž stojí vláda, jejímž úkolem je politické vedení správy. Její mandát je však do značné míry omezený a závislý (v parlamentních demokraciích) na důvěře parlamentu a pochopitelně také na vůli občanů projevených ve volbách, na základě jejichž výsledků se pak vláda konstituuje. V demokratických právních státech je typické střídání politických stran u moci, které pochopitelně přináší také jiný pohled vlád, které se dostávají k moci, na řešení jednotlivých otázek uvnitř státu a tedy i otázek soudní správy. Soudní správa vykonávaná mocí výkonnou pak je na této politické vůli závislá a tak způsob a rozsah zajišťování jejich potřeb se může poměrně často měnit. Ukazuje se tak další rozdíl mezi mocemi, kdy moc soudní pracuje kontinuálně bez ohledu na politické dění, toto politické dění jí nemůže ani nesmí zajímat. Cílem její činnosti zůstává za každé situace nezávislé, nestranné, odborně správné a spravedlivé rozhodnutí. Naopak veřejná

¹⁸ Srov. Vyklický, J.: Předseda soudu očima předsedy soudu, Soudce, číslo 10, ročník 2006, str. 10-12.

¹⁹ Sváček, J.: Navrhujeme nový model soudní správy, Soudce, číslo 9, ročník 2006, str. 2 – 6.

správa, byť rovněž její činnost směřuje k určitým konkrétním cílům, je v tomto omezena dočasností fungování vlády jako orgánu, který je v čele moci výkonné. Protože soudnictví je činností kontinuální, vyžaduje, aby také podmínky pro jeho fungování byly zaručovány bez ohledu na konkrétní politickou situaci v zemi.

2.2 Modely soudcovské samosprávy

Tendence k soudcovské samosprávě našly svůj odraz v některých právních řádech v různé podobě. Obecně lze konstatovat, že se soudcovská samospráva prosazuje prostřednictvím orgánů nesoucích název soudcovské rady, popřípadě název obdobný. Šíře působnosti těchto rad je zásadní pro určení rozsahu soudcovské samosprávy v konkrétním státě.

Nabízí se otázka, zda by přicházel v úvahu i jiný model samosprávy, než varianta se soudcovskou radou na vrcholu soustavy soudní správy. V zásadě by mohlo jít i o systém správy, kde by v čele stál monokratický orgán, tedy osoba v obdobném postavení jaké je postavení prezidenta s tím, že by mu byli přiznány pravomoci mnohem větší, když by právě on rozhodoval o otázkách soudní správy. Tento model však není uplatňován vzhledem k mnoha úskalím, které by mohl přinést. Především by koncentroval do rukou jedné osoby poměrně významné kompetence a tím i odpovědnost. Přitom jde o oblast, kde řešení konkrétních záležitostí nemusí být vždy nesporné a může proto být výhodné, když tuto otázku bude posuzovat více osob s různým názorem, zkušenostmi a také pocházejících z různých částí soudcovského spektra. Monokratický princip nebývá běžný ani při uplatňování samosprávy v jiných profesích, kde sice vždy je určitá osoba v čele samosprávy, ale ta má spíše roli jakéhosi prvního mezi rovnými, nikoliv neomezeného vládce. Nejvyšším orgánem vždy zůstává orgán obdobný parlamentu, tedy jakési shromáždění členů, nebo zástupců do něj delegovaných. Proto se zde jeví jako vhodnější orgán kolektivní, kde osoba v jeho čele bude plnit roli spíše roli organizační spočívající ve svolávání, řízení jednání apod. než úlohu jakéhosi ministerského předsedy.

Členové takového orgánu by nepochybně měli být (minimálně zčásti) voleni soudci samotnými, neboť právě to je projevem samosprávy. O správu vlastních věcí nemůže totiž nikdy jít tam, kde je do čela samosprávy postavena osoba, kterou tam dosadil orgán státní

správy. Z tohoto hlediska se jeví jako optimální model čistě soudcovské rady volené soudci. Přesto však ve většině zemí nebývá složení soudcovských rad takto jednobarevné a tvoří je i osoby stojící mimo soudcovský stav a osoby, které nejsou jmenovány přímo v rámci soudní moci. Takovýto postup je odůvodňován veřejným zájmem na fungování soudní správy a myšlenkou, že zastoupení osob, které nejsou soudci a tedy nejsou na charakteru soudní správy osobně zainteresováni, může být jakýmsi kontrolním mechanismem, který má zaručit, aby soudci nespravovali soudy způsobem vyhovujícím jen jim, nikoliv však veřejnému zájmu. Soudcovská samospráva by totiž zásadně neměla sloužit soudcům samotným, ale občanům, kteří mají zájem a také právo (zaručené většinou i výslovným ustanovením ústav) na nezávislé a nestranné rozhodování a soudní správa má směřovat k jedinému, k tomu, aby takovýto stav byl skutečně založen. Soudní správa je tedy jen jakousi služkou soudnictví.

Soudní samospráva ve své ryzí podobě je prakticky nemožná. Znamenala by vytvoření jakéhosi zvláštního autonomního celku uvnitř státu. Absolutní nekontrolovatelnost soudní správy by znamenala neexistenci pojistek proti zneužití státní moci. Takovéto mechanismy kontroly a omezení jsou však žádoucí, a to i tehdy, když má soudcovský stav natolik prestižní postavení a pověst, že by od něj nikdo zneužití moci nečekal. Proto je třeba vždy určitý stupeň kontroly zachovat. Stejně je tomu u všech samospráv. Ani územní samosprávné celky ani zájmové samosprávy nemohou nikdy působit neomezeně, ale vždy mají určité vazby na státní, tedy centrální moc (např. u svobodných povolání to může být kárná iniciativa vůči členovi komory svěřená představiteli moci výkonné, přezkoumávání souladu stavovských předpisů se zákonem a v případě nesouladu návrh na jejich přezkoumání soudem, u územní samosprávy právo navrhnout soudu rozhodnutí o zrušení právního předpisu územního samosprávného celku pro rozpor se zákonem).²⁰

Proto i v soudní samosprávě musí některé limity působit. Tyto limity pak nahradí chybějící brzdu v systému státní moci, která při neexistenci „státní správy soudů“, tedy správy mocí výkonnou chybí. Jedním z těchto limitů je právě ovlivnění složení vrcholného sboru moci soudní delegací osob z jiné než soudcovské sféry. Pak je otázkou, v jakém rozsahu mají

²⁰ Např. část šestá zákona o advokacii (zákon č. 85/1996 Sb.), § 49 odst. 2 notářského řádu (zákon č. 358/1992 Sb.), § 67 písm. a) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.), § 123 zákona č. 128/2000 o obcích (obecní zřízení), § 81 zákona č. 81/2000 o krajích (krajské zřízení).

být tyto osoby v soudcovské radě (nebo obdobném orgánu) zastoupeny. Jako hraniční pro zachování stavu, kdy lze ještě hovořit o samosprávě, se jeví rovný počet členů soudců a nesoudců. Pokud by osob „laiků“ bylo v tomto sboru více, pak by se zřejmě stala soudcovská samospráva pouze fikcí. Šlo by o stav, kdy by sice soudci se aktivně zapojovali do rozhodování o stavu soudní správy, ale mohli by být také jednoduše přehlasováni osobami stojícími mimo soudcovský stav, kteří by teoreticky mohli realizovat vůli toho, kdo je do funkce dosadil, tedy orgánu moci výkonné (popřípadě zákonodárné) a tato moc by pak mohla opět zasahovat do moci soudní a do vlastního rozhodování.

Myšlenka soudcovské samosprávy je tedy založena na východisku, že soudní správa je takovou činností, která je od moci soudní neoddělitelná a je způsobilá v různém rozsahu zasáhnout do výkonu nezávislého soudního rozhodování, pokud by byla svěřena někomu jinému než soudcům. Jde tedy o jakousi specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy, která podmiňuje více či méně rozhodovací činnost soudů.²¹ Pokud tedy soudní správa není státní správou ve vlastním smyslu, ale je správou *sui generis*, je třeba hledat zvláštní řešení toho, kdo a jakým způsobem má tuto správu vykonávat. Jde o tezi, podle které soudní správa nemůže být podřazena pod pojem státní správy, neboť její dopad na vlastní výkon soudnictví konkrétním soudcem je nepochybný, a proto nelze státní a soudní správu zaměňovat.²²

Jednoznačným požadavkem soudcovské samosprávy je, aby ústředním orgánem soudní správy byl orgán soudcovské samosprávy typicky nazýván soudcovská rada. Přestože samotný pojem „rada“ vzbuzuje představy o jakémisi orgánu poradním, tak myšlenka samosprávy vyžaduje, aby tato rada měla naopak postavení rozhodovacího orgánu. Rada by měla řešit nejvýznamnější otázky soudní správy a přijímat konkrétní a definitivní rozhodnutí a také za ně nést odpovědnost.

Soudní samosprávu nelze pochopitelně omezit jen na nejvyšší orgán, tedy celostátní soudní rady, samosprávou se rozumí i samospráva na úrovni jednotlivých soudů, bez níž by

²¹ Srov. Nález Ústavní soudu ČR, sp.zn. Pl.ÚS 18/2006.

²² Srov. Vyklický, J.: Úvahy o soudnictví (úskalí soudcovské nezávislosti), Soudce, ročník 2007, číslo 2, str. 2-4.

„emancipace“²³ soudní moci nebyla úplná. I řešení postavení a role reprezentativního orgánu soudců na úrovni jednotlivých soudů se nabízí řada variant.

Jednou z nich je funkce soudcovské rady jako orgánu pouze poradního, který sice obligatorně projednává určité zákonem stanovené záležitosti, týkající se správy soudu, ovšem přijaté usnesení má význam pouze poradní. Není tedy pro osobu stojící v čele soudu závazné, ale působí určitou faktickou vahou, když vyjadřují myšlenky a názory samotných soudců a proto by je měla brát osoba stojící v čele soudu v potaz. Rada tu pak působí jako skutečný rádce, s kterým mohou být diskutovány otázky správy soudu. Takovýto orgán by měl reprezentovat jak zájem soudců u soudu působících, tak v podstatě i zájmy veřejnosti. Úloha rad by měla být významná především při tvorbě rozvrhu práce, na kterém by se soudci sami, jako osoby, kterých se toto bezprostředně týká, měli podílet.

Možná je i varianta spolurozhodovací procedury, kdy by názor rady byl pro předsedu soudu (nebo jinak nazvanou osobu stojící v čele soudu) závazný. Zde je ale vhodné ponechat toto spolurozhodování jen otázkám nejdůležitějším (rozvrh práce, přidělování, překládání soudců atd.), pokud by takový rozsah byl příliš značný, znamenalo by to nebezpečí ochromení činnosti soudní správy, neboť funkcionář stojící v čele soud by nemohl operativně řešit běžné každodenní záležitosti. Byl by jen jakýmsi úředníkem bez skutečných řídicích pravomocí, poněvadž ke každému rozhodnutí by potřeboval souhlas rady.

Vyloučen není ani model přímého řízení soudu radou. Ten se může jevit sice jako optimálnější z toho hlediska, že zde bude o otázkách soudní správy rozhodovat vícehlavý sbor ze zástupců soudců a konečné rozhodnutí by tak mohlo být nadáno vyšším stupněm legitimacy. Na druhé straně by zde nastal problém zdlouhavosti a neefektivnosti. Pokud je v čele instituce jediná osoba, nemusí se pochopitelně ohlížet na časové a jiné možnosti kolegů-členů rady a rozhodovat operativně. Proto se jeví jako vhodnější řízení soudu na monokratickém principu, kdy pochopitelně k této pravomoci přistupuje i odpovědnost za její řádný výkon.

Zatímco u soudcovských rad plnicích roli ústředního orgánu soudní správy je diskutována a často i kladně přijímána možnost účasti prvku nesoudcovského, tak na úrovni

²³ Srov. Sváček, J.: Emancipace soudní moci, Soudce, ročník 2006, číslo 1, str. 10-13.

jednotlivých soudů se nejeví takováto varianta jako vhodná. Správa konkrétního soudu by měla zůstat v rukách soudců. Jsou to oni, kdo na soudu tráví velkou část svého života, znají dokonale potřeby „svého“ soudu, jsou také dostatečně motivováni k tomu, aby učinili co nejvíce k prospěchu soudu a k jeho efektivnímu fungování. O jakémisi zneužití moci zde tedy nelze příliš uvažovat. Samozřejmě i zde se může stát, že se funkcí v soudní správě ujmou osoby, které nadřadí svůj osobní prospěch nad zájem soudu, ale takový přístup by měl být náležitě sankcionován v rámci odpovědnostního mechanismu, který pochopitelně i v soudní samosprávě bude zachován. Laický prvek si zde lze těžko představit, je otázkou, kdo by zde měl takové osoby delegovat, v úvahu přichází územní samosprávné celky. Ale jelikož nemají k soudům prakticky žádný vztah snad jen kromě toho, že se jejich budovy nachází na území územního samosprávného celku, nejeví se takovéto řešení jako nutné. Řádný výkon soudnictví není funkcí a úkolem územního samosprávného celku, ale naopak je povinností státu (přestože může samozřejmě při tomto zabezpečování stát přenést část své působnosti na územní samosprávný celek). Proto také uplatnění zástupců výkonné moci v soudcovských radách může mít své opodstatnění, ale takovéto působení plně postačuje na nejvyšší, ústřední úrovni, kde se řeší nejvýznamnější otázky soudní správy.

2.3 Nebezpečí soudcovského státu

Kritici soudcovské samosprávy upozorňují na nebezpečí soudcovské autonomie. Vycházejí z toho, že samospráva soudců může přerůst v neomezenost a nekontrolovatelnost a tím ke zneužití postavení soudců v rozporu s veřejným zájmem na řádném výkonu soudnictví. Takovéto obavy jistě nejsou zcela neopodstatněné, neboť tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití je zakořeněna již v přirozenosti člověka²⁴ a proto také je tolik zdůrazňován v ústavních předpisech demokratických právních států princip dělby moci. A je tedy třeba proti zneužívání moci bojovat a předcházet takovému zneužívání pomocí právních nástrojů.

V souvislosti s prosazováním autonomie soudcovské moci v oblasti správy se pak začíná objevovat obavy z takzvaného soudcovského státu, tedy takového státu, ve kterém se soudcovská moc stane natolik autonomní, že se stane „státem ve státě“. Hovoří se o tzv.

²⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl. ÚS 7/2002.

soudcokracií²⁵, tedy stavu, v němž si soudci, kteří svůj mandát neodvozují z výsledků svobodných voleb,uzurpují větší moc ve státě,než jim podle principu dělby moci přísluší. To je však v rozporu s principy demokratického právního státu. Moderní stát vychází z postulátu suverenity lidu,veškerá státní moc tedy vychází z lidu. I moc soudní ,která má k lidu v podstatě vztah nejvzdálenější (soudci nejsou v zásadě voleni lidem,ale jmenování do funkce jiným představitelem státní moci),kdy lid pouze vzdáleně ovlivňuje složení soudcovského stavu (zejména volbou zákonodárného sboru,od níž odvozuje mandát volitelů soudců,popřípadě osob,které je jmenují,tedy představitelů moci výkonné).

Pokud by existovala neomezená soudcovská rada složená ze soudců volených z řad soudcovského stavu,jevil by se tento vztah lidu k této radě jako již nadměrně vzdálený. Z toho pak vychází myšlenky o neudržitelnosti a neodůvodněnosti takového postavení soudců,které se zcela liší od postavení jiných osob vykonávajících státní moc.Tento postoj pak nabývá na významu,pokud nejsou nastaveny v právním řádu žádné mechanismy,které by plnily kontrolní úlohu proti zneužití státní moci soudci. Státní správa soudů je totiž chápána jako brzda moci výkonné vůči moci soudní. V samosprávném systému je však takováto brzda odstraněna,aniž by byla nahrazena jinou překážkou obdobného významu. Neexistence takovéto brzdy povede k posílení soudní moci ve vztahu k moci výkonné a soudní moc se tak stane v podstatě druhou nejsilnější (možná vzhledem k existenci ústavního soudnictví i nejsilnější) mocí ve státě.Její silná pozice vychází z toho,že soudní moc disponuje monopolem na výklad a aplikaci právních předpisů a může působit i jako tzv. negativní zákonodárce,pokud vyloží právní předpis v rozporu s úvahou zákonodárce.²⁶Pokud tedy kontrolní mechanismy chybí,musí se lid spokojit s pouhou důvěrou v to,že osoby,které již do soudcovského stavu vstoupili,byli skutečně těmi vhodnými a že nezneužijí výkonu své funkce.To platí obzvlášť o soudcích,kteří vykonávají i činnosti v soudní správě. Nebezpečí této vlády soudců je o to větší, čím větší autonomie se soudcům dostává. Pokud je taková

²⁵ Srov. Gerloch, A. ,Tryzna, J .: :Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu in: Šimíček,V . :Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn(sborník příspěvků),MU,Brno,2007,str.99-102.

Kysela,J.: Kdopak by se soudcovského státu bál? In: Šimíček,V . :Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn(sborník příspěvků),MU,Brno,2007 , str 127-143.

²⁶ Gerloch, A. ,Tryzna, J .: :Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu in: Šimíček,V . :Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn(sborník příspěvků),MU,Brno,2007,str.101-102.

nezávislost úplná, tedy pokud soudcovský stav sám vybírá soudce i soudní funkcionáře, rozhoduje o rozsahu prostředků, které potřebuje pro zabezpečení chodu soudů a není tu žádná možnost toto nějakým způsobem regulovat, tak tu takové nebezpečí je. Na druhé straně je vedle spoléhání se na dobrou vůli soudců možné uvažovat i o účinných samočisticích mechanismech uvnitř soudnictví. Kárná řízení a možnost odvolání z funkce soudce i soudního funkcionáře sice mohou budít dojem netransparentnosti, pokud budou rozhodovat o soudcích a jejich osudu sami soudci, ale na druhé straně je možné spoléhat na to, že soudcovský stav jako takový bude mít zájem na dosažení vysokého stupně společenského uznání a prestiže a to povede k tomu, aby plnil své úkoly dostatečně odpovědně a působil na osoby, které takto neuvažují a případně je i ze svého středu vyloučil.

2.4 Brzdy a protiváhy v systému soudcovské samosprávy

Je třeba konstatovat, že úplná soudcovská samospráva se v žádném státě dosud neobjevila. Samozřejmě v některých zemích je stupeň samosprávy značně vysoký, v jiných nižší, nicméně vždy je nějaký vztah ostatních mocí k moci soudní zachován. Pochopitelně zákonodárná moc má takovýto vliv neomezený, neboť zákonodárce vždy může přijmout zákon, popřípadě ústavní zákon (je-li soudní samospráva a její rozsah vymezen na úrovni ústavního předpisu), kterým změní uspořádání soudní správy a zamezí tak případné nefunkčnosti, neefektivnosti soudní správy. Na druhé straně samozřejmě zákonodárci (ústavodárci) nic nebrání, aby takto konal, i pokud samosprávný systém nevyvolává žádné poruchové jevy. Zde se projevuje převaha moci zákonodárné nad mocí soudní a tím také jeden z problémů prosazování soudcovské samosprávy. Totiž k jejímu dosažení je vždy nezbytné přesvědčit představitele moci zákonodárné o potřebnosti a nutnosti takové úpravy. K tomu vede cesta především přes veřejné mínění lidí, kteří by tak vykonali určitý tlak na prosazení těchto požadavků svými zástupci v parlamentech. Zde se pak aktivizuje role stavovských orgánů soudců, tedy zájmových organizací, které mají tlumočit veřejnosti názory soudcovského stavu a přesvědčovat je o nutnostech reformy a o tom, proč je soudcovská samospráva vhodnější než státní správa soudů. Bez takovéhoho prosazení požadavků soudci není samospráva možná, neboť může fungovat pochopitelně jen na zákonném (popřípadě dokonce ústavním) základě. Přesvědčování může být značně obtížné, neboť touha po samosprávě může být značnou částí veřejností chápána jako snaha o prosazení vlastních

zájmů a požadavků soudců, nikoliv jako prosazování zájmů, které jsou v zájmu obecném, tedy na zajištění takových podmínek výkonu soudnictví, které ještě lépe zajistí a zaručí nezávislost soudního rozhodování. Moc zákonodárná tedy díky svému monopolu na přijímání ústavních i „obyčejných“ zákonů je významnou brzdou, která se i při uplatnění soudcovské samosprávy v čisté podobě neustále může uplatnit.

Moc výkonná vůči moci soudní mívá i v režimu samosprávném také jisté pravomoci. Bývá jí zachována možnost podat kárnou žalobu na soudce vykonávající soudní správu (byť o ní rozhoduje zpravidla orgán ryze soudní), často také disponuje jmenovacími kompetencemi ve vztahu k soudům, soudcům a soudním funkcionářům. Tady ale bývá často omezen spolurozhodovací pravomocí soudcovské rady (nebo obdobného orgánu), nebo je jeho jmenování podmíněno návrhem této rady apod. V některých systémech pak jsou některé osoby z moci výkonné (prezident republiky, ministr spravedlnosti) přímo členy rady, popřípadě mají oprávnění dosazovat do rady osoby, které si vyberou. To všechno jsou určité brzdy a omezení, které i v systému samosprávném působí proti neomezené moci soudců. Samozřejmě, měřítko, zda je takovýto systém samosprávy efektivnější, vhodnější než systém státní správy soudů, prověří vždy až skutečná každodenní praxe. Nicméně vždy bude hrát klíčovou roli lidský faktor, tedy otázka charakteru osoby, která bude vlastní správu vykonávat. Neboť i sebelepší nastavení mantinelů zaručujících ochranu proti zneužití státní moci se může stát pouze kulisou přihlížející takovému výkonu soudní správy, která je v rozporu s veřejným zájmem, tedy zájmem na tom, aby soudní správa sledovala cíl zajistit co nejlepší podmínky pro řádný výkon soudnictví.

2.5 Uplatnění soudcovské samosprávy v právních řádech jednotlivých zemí

Lze se setkat s více koncepty soudcovské samosprávy, které nacházejí své vyjádření v jednotlivých legislativních úpravách. Jde především o modely úplné soudcovské autonomie a částečné soudcovské autonomie. Kromě toho se lze setkat i s takovými typy soudní správy, které sice nelze označit jako samosprávné, a to ani zčásti, ale ve kterých se přesto určité samosprávné prvky objevují.

Úplná soudcovská autonomie se vyznačuje absolutní nezávislostí na moci výkonné, když samospráva zahrnuje jak materiální zabezpečení, tak dohlížecí činnost. Soudní moc formuluje

své požadavky ohledně prostředků, které potřebuje k výkonu své činnosti a nese za to odpovědnost. Státní moc odpovídá za jejich zajištění. Částečná soudcovská autonomie pak má buď podobu samosprávy jen pokud jde o dohled, což je odůvodněno tím, že oblast materiálního a organizačního zabezpečení není způsobilá ovlivnit nezávislé rozhodování soudů a naopak dohledová činnost by měla být v pravomoci soudní moci, neboť její výkon není zcela oddělitelný od výkonu funkce soudce. Nebo je naopak možná opačná koncepce. Jde o samosprávu jen v podobě zabezpečení výkonu soudnictví po materiální stránce. Vychází z toho, že soudní moc si dovede nejlépe uvědomovat své potřeby a proto by si měla takovéto záležitosti spravovat sama. Naopak dohledová činnost by měla být (alespoň zčásti) ponechána podle této koncepce exekutivě, čímž by se mělo zabránit nekontrolovatelnosti moci soudní, která by měla na starosti veškeré záležitosti dohledu a záleželo by pak jen na ní, zda-li by řádně plnila své úkoly, žádná kontrola zvenčí snad s výjimkou tlaku veřejného mínění by se zde neuplatnila.

V zemích Evropské unie je převažujícím typem soudní správy režim soudní samosprávy. Ten se ale uplatňuje v různých podobách. Model čisté samosprávy jako úplného oddělení soudní moci od mocí ostatních v oblasti správy soudů však nenalezneme nikde. Všude je určitým způsobem zachován vliv moci výkonné na moc zákonodárnou a také rozsah pravomocí svěřených jednotlivým radám se značně liší. I v Evropské unii se lze setkat se zeměmi, ve kterých se soudcovská samospráva neuplatňuje, kde je tedy stejně jako v současné době v České republice uplatňován model „státní správy soudů.“ Je ale třeba říci, že i v těchto zemích se již objevily některé prvky samosprávné, tedy zárodky samosprávy soudů a možnost zavedení samosprávy je zde také předmětem diskuzí.

Lze tedy mluvit o pluralitě modelů soudní správy v demokratických právních státech. To vychází z odlišností jednotlivých států, jejich vývoje. Tato pluralita je možná také proto, že v podstatě neexistují společně detailněji propracované požadavky týkající se organizace a správy soudnictví (snad s výjimkou článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a některých doporučení Rady Evropy nebo OSN). Přes tyto odlišnosti však obecně platí, že všechny země, které jsou založeny na principu demokratického právního státu, vycházejí ze stejných základních principů soudní správy. Tou nejvýznamnější je princip nezávislosti soudní moci, který nesmí být soudní správou ohrožen. Správa soudů nesmí

zasahovat do nezávislosti vlastního rozhodování. Garantováno je to buď tím, že nejvyšší rada soudnictví vykonává pravomoci nejvýznamnější (Itálie, Francie, Španělsko) nebo rozlišováním justiční správy a státní správy v rámci klasického modelu (Německo, Rakousko), které tedy dbá na nutnost rozlišit správu soudnictví od ostatních forem správy a zdůraznit tak zvláštní postavení soudnictví v systému státní moci.

Určitým zobecněním z jednotlivých modelů soudní správy lze pak dojít k rozlišení některých systémů soudní správy. Jednak je to model, ve kterém rada disponuje pravomocemi v oblasti jmenování soudců, soudních funkcionářů, kárných řízení nad nimi, kdy ale vedle těchto záležitostí personálních nedisponuje oprávněními v jiných oblastech (tedy v záležitostech rozpočtových, v oblasti správy majetku). Takovýto systém se uplatňuje ve Francii, Belgii, Litvě, Polsku, Španělsku, Portugalsku, Slovensku. Jiným způsobem řešení je taková varianta, kdy radě přísluší pravomoci ekonomické a správní, ale na druhé straně postrádá pravomoci personální (uplatňuje se ve Švédsku, Dánsku, Nizozemsku, Irsku). Třetím systémem je pak kombinace obou předchozích, kdy rada převzala rozsáhle pravomoci v obou oblastech a odpovídá za soudnictví jako celek (např. Maďarsko).²⁷ Odlišnosti mezi jednotlivými státy se neomezuje pouze na rozsah pravomocí soudcovských rad, ale také způsobem jmenování členů soudcovské rady, složením soudcovské rady, délkou jejich funkčního období, osobou, která takovéto radě předsedá apod. Rozdíly lze najít i v právním zakotvení soudcovských rad. V některých zemích je zakotvena soudcovská rada ústavním, jinde jen „obyčejným“ zákonem.

Srovnáním právních úprav²⁸ lze dojít k závěru, že zřejmě nejvíce se přibližuje variantě úplné samosprávy režim soudní správy uplatňovaný v Maďarsku. Zde došlo v roce 1997 ke zřízení Soudcovské rady, na kterou byla zcela přenesena správa soudnictví, která byla do té doby vykonávána ministerstvem. Úloha ostatních mocí se omezuje pouze na schvalování

²⁷ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn, sp.zn.18/2006.

²⁸ Vyklický, R., Nemeth, M.: Soudcovské rady ve vybraných evropských státech, Soudce, ročník 2006, číslo 10, str.15-20,
Dokument: „Správa soudů ve vybraných zemích“ – <http://www.justice.cz/ms>

návrhu rozpočtu obecných soudů, který předkládá Rada a dále na jmenování soudců prezidentem republiky, ale pouze z kandidátů navržených Radou. V čele tohoto vrcholného orgánu soudní moci je předseda nejvyššího soudu. Členy Rady však vedle zástupců volených samotnými soudci (kteří mají většinu) jsou dále vždy ministr spravedlnosti, nejvyšší státní zástupce, předseda advokátní komory a také dva poslanci parlamentu (jsou voleni jeden ústavněprávním a druhý finančním a rozpočtovým výborem). Takže i zde jsou i jisté brzdy ve vztahu k ostatním mocím zachovány.

Naopak k modelům, ve kterých je úloha soudcovských rad omezena zejména na záležitosti personální, ale jinak ponechává ostatní otázky správy (tedy záležitosti ekonomického a materiálního zabezpečení) ministerstvu spravedlnosti jako orgánu moci výkonné, patří varianta uspořádání soudní správy uplatňována v Polsku. Rada je zde v personálních záležitostech zcela nezávislá, ministr spravedlnosti je sice jejím členem, ale nemá vůči ní žádné řídicí pravomoci. Rada je omezena jen tím, že nemůže jmenovat soudce, ale pouze je navrhovat. Kromě toho je jako ochrana nezávislosti soudní moci v Polsku založena pravomoc soudcovské rady podat ústavnímu soudu návrh na přezkoumání toho, zda normativní právní akt nezasahuje do nezávislosti soudů a soudců. Naopak v oblasti rozpočtu a administrativního zajištění je ministerstvo ústředním orgánem státní správy soudů. S obdobným modelem se lze setkat například i v Litvě. Rada zde vykonává jednak dohledové pravomoci a také spolupůsobí při jmenování soudců, jejich povyšování, přeložení nebo odvolání (hraje roli poradního a iniciačního orgánu ve vztahu k prezidentovi), v ostatních záležitostech se její role omezuje na poskytování součinnosti jiným orgánům veřejné moci. K tomuto typu soudní správy lze dále zařadit správu soudů ve Španělsku, Portugalsku, Finsku, Belgii nebo Francii. Zde tedy dochází k jakémusi vnitřnímu rozčlenění soudní správy na státní správu soudů vykonávanou mocí výkonnou a omezující se na materiální zabezpečení soudní moci a na soudní správu vykonávanou orgány soudcovské samosprávy, které je svěřen výkon dohledových pravomocí a řešení personálních otázek.

Opačná varianta se uplatňuje například v Dánsku, kde došlo zákonem z roku 1999 k zavedení nového systému soudní správy a přenesení odpovědnosti za ní z ministerstva na tamní soudní radu (které nese v Dánsku název „Soudní správa“). Personální pravomoci jsou však omezeny pouze na volbu předsedy soudu. Jinak jsou soudci jmenováni panovníkem na

návrh ministra spravedlnosti. Role Rady se omezuje pouze na nezávazné doporučení. Ministr také jmenuje členy správní rady, orgánu stojícího v čele „Soudní správy“. Na druhé straně Soudní správa nemá kárnou iniciativu, ale je jí naopak přiznáno vedení kárného řízení se soudci. Kárnou pravomocí nad soudci obecných soudů vůbec nedisponuje ani švédská soudcovská rada. Ve Švédsku se personální pravomoci omezují pouze na záležitosti vzdělávání soudců. Soudce i jsou zde jmenováni vládou, spoluúčast rady zde má pouze povahu poradní. Rovněž členové rady jsou jmenováni vládou. Také v Nizozemsku nejsou členové rady voleni přímo samotnými soudci, ale jmenováni orgánem moci výkonné. Na druhé straně soudcovským radám v těchto státech bývají svěřeny pravomoci ve věcech administrativních, případně rozpočtových. Například v Nizozemsku může soudcovská rada podávat návrh rozpočtu. Rozpočtová pravomoc je svěřena například také radě Islandu, Estonska nebo Dánska. V Dánsku, Islandu a Nizozemsku rozhoduje rada i o rozdělení finančních prostředků.

Již bylo naznačeno, že se lze setkat s různými způsoby ustanovování soudců, popřípadě i jiných osob do funkcí v radě. Až na výjimky bývají členy rady vždy soudci. Pouze ve Švédsku je možné, aby složení rady tvořily výlučně pouze osoby mimo soudcovský stav. Na druhé straně rada složená pouze ze soudců je také poměrně výjimečným jevem. Lze jej najít na Kypru, Islandu, ve Finsku, Litvě, Španělsku, Polsku a Řecku. Jinak je volen smíšený model, který má přeci jenom zamezit nebezpečí jednostranného rozhodování soudců, které by nebylo v souladu s veřejným zájmem, ale sledovalo by primárně zájem samotných soudců. Odlišnosti lze nalézt také ve způsobu vzniku mandátu člena rady. I zde převažuje většinou kombinace volby a jmenování, často také vzniká členství osobě vykonávající určitou funkci (prezidenta republiky, ministra spravedlnosti, předsedy nejvyššího soudu). Zajímavé je, že žádný stát Evropské unie neuplatňuje systém, kde by všichni členové rady byli voleni přímo soudci. Zcela zvláštní je řecké řešení, kde vedle dvou soudců, kteří se stávají členy rady z důvodu výkonu své vrcholné funkce v soudní soustavě, je zbylých 26 členů losováno přímo z řad soudců (to odůvodňuje i pouze jednoleté funkční období členů rady). Jinak se lze setkat s volbou členů soudcovských rad soudci ve většině zemí Evropské unie. Výjimkou je Kypr (zde je členství v radě založeno výlučně na tzv. virilních mandátech (tedy mandátech vyplývajících přímo z výkonu určité funkce), Nizozemsko, Španělsko a Finsko (všichni členové rady jsou jmenováni prezidentem republiky). Volba tedy bývá svěřována soudcům, ovšem lze

se setkat i s takový oprávněním pro parlament (zejména v Belgii, kde polovina členů rady je volena soudci a polovina parlamentem, dále také např. ve Francii, Itálii, Portugalsku). Část členů bývá také jmenována, a to buď prezidentem republiky (Slovensko), nebo vládou, popřípadě ministerstvem (ve Švédsku výlučně). Pokud jde o délku funkčního období, tak až na extrémní případ Řecka (jednoleté funkční období) se v zásadě lze setkat s funkčními obdobími tří až pěti let (Nizozemsko 6 let). Jde tedy o funkční období, které odpovídají funkčním obdobím parlamentů členských zemí.

Kromě zemí, ve kterých se uplatňuje soudcovská samospráva v určité míře, lze však nalézt země, které dosud setrvávají u historicky staršího režimu, tedy soudní správy vykonávané orgány moci výkonné. Mezi tyto země lze zařadit z členských států Evropské unie Německo, Rakousko, Lotyšsko a Českou republiku. I v těchto zemích se lze setkat s určitými zárodky soudní samosprávy, které však nedosáhly dosud takového stupně, abychom i zde mohli hovořit o i soudcovské samosprávě. Je však možné očekávat, že i v těchto zemích se bude přeci jenom role moci výkonné na moc soudní oslabovat a naopak, že soudcovská samospráva se v určitém rozsahu i zde prosadí. Neboť jde jakýsi moderní trend, který se začal výrazněji projevovat především od 90. let 20. století (přestože v některých zemích mají soudcovské rady velkou tradici, např. ve Francii vznikla nejstarší soudcovská rada v Evropě, a to v roce 1946)

Rakouský a německý model soudní správy se v lecčem podobá modelu českému. Především tato paralela platí ve vztahu k rakouskému systému²⁹. Předsedou soudu v Rakousku je vždy soudce, který jmenován prezidentem republiky nebo ministrem spravedlnosti (v závislosti na tom, o jaký stupeň soustavy soudů jde). Zvláštní nezávislý senát složený ze soudců (a soudci volený) může sice kandidáty na tyto funkce (a také kandidáty na funkci soudce) navrhopvat, ale tento návrh není závazný. Předseda soudu stojí v čele správy soudu a soudů jemu podřízených. Podléhá pokynům (tedy interním právním aktům) ministerstva spravedlnosti a předsedy nadřízeného soudu.

²⁹ Dokument: „Správa soudů ve vybraných zemích“ – <http://www.justice.cz/ms>.

V Německu³⁰ je rovněž systém správy soudů vybudován na hierarchicky uspořádaných vztazích uvnitř soudní správy. Základním právním předpisem pro správu soudů v Německu je zákon o organizaci soudů z roku 1877. Tento právní předpis zdůrazňuje nezbytnost nezávislosti soudní moci tím, že soudní moc musí být vykonávána nezávislými soudy a soudci, kteří budou při výkonu soudnictví vázáni pouze zákonem. Zákon používá nikoliv pojmu soudní správa, ale justiční správa. Souvisí to s tím, že pro Německo je typická úzká vazba mezi soudnictvím a státním zastupitelstvím a státní zastupitelství tak je (na rozdíl například od České republiky) přiřazováno k moci soudní.³¹ § 21 zákona o organizaci soudů charakterizuje justiční správu jako souhrn činností, které jsou sice výkonem státní správy, ale mají svá specifika vyplývající z toho, že jsou vykonávány ve vztahu k soudnictví. Pod pojem justiční správa zařazuje zákon všechno, co není soudnictvím ve smyslu rozhodování konkrétních případů, ale co se soudnictví dotýká. Akty učiněné orgány justiční správy je možné přezkoumávat postupem ve správním soudnictví. V čele soudu stojí prezident soudu, který je stejně jako členové prezidia (tedy širšího orgánu, které má pravomoci v oblasti justiční správy) volen z řad soudců daného soudu. Volbu provádí sami soudci u toho soudu působící. Volební období činí čtyři roky. Právě toto uplatnění volebního práva ve vztahu k osobám stojícím v čele soudů odlišuje systém správy soudů v Německu od rakouské a české úpravy, když v Německu lze díky této proceduře hovořit o uplatnění většího množství prvků soudcovské samosprávy. Počet členů prezidia se odvíjí od počtu soudců přidělených k danému soudu. Prezidium má zákonem stanovené kompetence v oblasti soudní (justiční) správy, např. rozhoduje o rozvržení práce mezi jednotlivé soudce. Rozvrhem práce se tak aplikuje zásada zákonné soudce. Prezidium dále vykonává i funkce zabezpečování soudu po stránce personální, věcné, finanční a dohledovou pravomoc nad řádným výkonem soudnictví. Svoje pravomoci realizuje především prostřednictvím vydávání aktů, které jsou označovány jako nařízení. I přes existenci prezidia, které má díky způsobu svého vzniku na první pohled nezávislé postavení na orgánech moci výkonné, tedy na ministerstvu, je však justiční správa v Německu založena na principech nadřízenosti a podřízenosti, tedy na hierarchicky uspořádaných vztazích na vrcholu s ministerstvem spravedlnosti. To se projevuje závazností

³⁰ Luke, G., Wax, P.: *Munchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, C.H.Beck, München 2001, str. 1487 – 1908,

Baumbach, A. a kol.: *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Anderen Nebengesetzen*, C.H.Beck, München 2004, str. 2618 – 2771.

³¹ Jurečková, J., Stehlik Vodrážková, H.: *K úvahám o samosprávě justice*, *Soudce*, ročník 2007, číslo 4, str. 8-9.

interních právních předpisů ministerstva spravedlnosti v oblasti justiční správy pro tato prezidia a tedy i pro prezidenty jednotlivých soudů. Zcela mimo vliv moci soudní stojí jmenování soudců, které je v rukou ministerstva spravedlnosti. Protože Německo je státem spolkovým, má každá ze zemí své vlastní ministerstvo spravedlnosti, které vykonává působnost vůči soudcům ve své zemi. Celý systém soudní správy je tak díky charakteru Německa jako federativního státu ještě mnohem komplikovanější.

KAPITOLA 3 - PRAMENY PRÁVA UPRAVUJÍCÍ STÁTNÍ SPRÁVŮ SOUDŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

3.1 Ústavní předpisy a státní správa soudů

Soudní správa v České republice je obdobně jako v jiných zemích regulována prostřednictvím právních předpisů. Jde o právní předpisy různé právní síly, které ve svém souhrnu vytvářejí charakter soudní správy České republiky.

Z hlediska hierarchie právních norem jsou právními předpisy nejvyšší právní síly ústavní předpisy, které tvoří ústavní pořádek České republiky, jak je vymezen v článku 112 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (dále jen „Ústava“). Žádná z ústavních norem se však o správě soudů výslovně nezmiňuje. Ovšem jak Ústava, tak Listina základních práv a svobod, tedy usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) obsahují řadu ustanovení, která, byť jsou formulována obecněji, se také oblasti správy soudů dotýkají a z kterých proto musí zákonodárce vycházet při tvorbě právních předpisů soudní správy upravující, protože pochopitelně tyto právní normy musí být v souladu s ústavním pořádkem.

Ústava hned ve svém článku 1 odst. 1 charakterizuje Českou republiku jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Jde o obecné ustanovení, které je rozvedeno v dalších ustanoveních Ústavy a Listiny. Idea právního státu vychází z toho, že vztahy občana a státu jsou vztahy právními, občané tedy nejsou poddanými státu, ale naopak lid je suverénem, ze kterého vychází veškerá moc. Vzniknou-li pak ze vztahů státu a občanů spory, rozhodují je nezávislé soudy.³²

Podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Jde zde tedy o důležitý požadavek pro zákonodárce, který může vytvořit jen takový režim soudní správy, který zaručí to, aby soudy mohly náležitě poskytovat ochranu základních práv a svobod.

³² Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. : Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str. 10-11.

Pro charakter soudní správy je pak významné také ustanovení článku 2 odst.1 Ústavy, který hovoří o tom, že lid je zdrojem veškeré státní moci a tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavodárce zde vyjádřil zejména uplatňování principu suverenity lidu, která se realizuje prostřednictvím dělby moci. Ústava vychází z klasické dělby moci na tři větve. Pro soudní správu to znamená, že musí být realizována způsobem, který nebude v rozporu s touto dělbou moci.

Samotné soudní moci je pak věnována hlava čtvrtá. Moc soudní je tak i z hlediska systematiky Ústavy chápána jako jedna ze součástí tzv. tripartice mocí, z které Ústava vychází. Ústava jednak rozděluje státní moc mezi tři navzájem oddělené části, ale zároveň vytváří také vzájemné vazby mezi nimi (ústavní, správní soudnictví, jmenování soudců, přijímání zákonů upravujících činnost moci soudní apod.). Významné je ustanovení článku 81 odst.1 Ústavy, které výslovně stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Ústavodárce nijak dále nekonkretizuje tento požadavek a bude proto věcí zákonodárce, aby tato ustanovení konkretizoval vytvořením systému nástrojů, které by měly zabránit útokům proti tomuto základnímu požadavku. Nezávislostí soudů se rozumí především nezávislost na moci zákonodárné a výkonné spočívající především v tom, že soudní moc mohou vykonávat výlučně soudy jako speciální, k tomu vytvořené státní orgány, a orgány moci zákonodárné ani výkonné nemohou nahrazovat jejich činnost. Nezávislost soudů však znamená nejen oddělenost od orgánů jiného typu, ale také neexistence vztahů nadřízenosti a podřízenosti v rámci soudní soustavy, tedy mezi jednotlivými soudy, pochopitelně vyjma zákonem stanovených vztahů procesních.³³

Z hlediska soudní správy bude významné zejména řešení otázky, zda se takováto nezávislost týká pouze vlastního soudního rozhodování, nebo i činností v oblasti soudní správy. Jde tedy o řešení problému, zda soudní moc zahrnuje také soudní správu, nebo naopak pouze samotné soudní rozhodování. Proto se někdy rozlišuje nezávislost administrativní jakožto nezávislost správní složky soudnictví a nezávislost složky jurisdikční.³⁴

³³ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. : Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str.627.

³⁴ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. : Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str.627.

Nutnost zajištění nezávislosti složky jurisdikční je naprosto jednoznačná a patří k základům demokratického právního státu, bez kterého se takovýto stát nemůže obejít. Rozhodování musí být nezávislé, nestranné, podle zákonem stanovených postupů bez jakékoliv libovůle ze strany soudce a bez nátlaku na jeho osobu, ať už ze strany státní moci nebo kohokoliv jiného. U administrativní nezávislosti již nelze hodnotit situaci takto jednoznačně. Řešení této otázky bude souviset s tím, nakolik bude oblast soudní správy spjata se soudnictvím a nakolik s mocí výkonnou. Pokud bychom chápali soudní správu jako výlučně činnost správní, která nemůže být zneužita k nátlaku na soudní moc (její jurisdikční složku), pak by žádné ochranné mechanismy nebyly nutné a naopak by výkon správy soudů mocí výkonnou sloužil jako jedna z brzd v systému dělby moci. Na druhé straně, pokud by správa soudů mohla zasahovat do takového rozhodování, je nezbytné, aby byla zaručena i zde nezávislost v oblasti správy podobná té, jaká je zajištěna u moci soudní, a to v takovém rozsahu, v jakém je to třeba pro zabezpečení nezávislého soudního rozhodování. Ovšem hledání takovéto hranice není jednoduché. Proto zde potom také sehrává významnou úlohu Ústavní soud České republiky, který se k problematice soudní správy již několikrát ve svých nálezech vyjádřil.³⁵ Především v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/2002 se Ústavní soud České republiky (dále jen „ÚS“) zabýval charakterem a povahou státní správy soudů v systému dělby moci. Především zdůraznil povinnost státu vytvářet předpoklady pro vytvoření reálné nezávislosti soudů ve vztahu k legislativě a exekutivě, neboť tato nezávislost je specifickým a nepostradatelným atributem státní moci a podmínkou pro naplnění požadavků článku 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci a článků 81 a 82 Ústavy, tedy článků požadujících, aby soudní moc vykonávaly jménem republiky nezávislé soudy a aby soudci byli při výkonu své funkce nezávislí a jejich nezávislost nebyla nikým ohrožována. Princip nezávislosti soudů má podle názoru Ústavního soudu nepodmíněnou povahu vylučující ingerence výkonné moci. Znamená to tedy, že jakýkoliv zásah do nezávislosti soudní moci je vyloučen. Z hlediska soudní správy jsou články 81 a 82 Ústavy významné zejména z toho důvodu, že zakazují takovéto ovlivňování a narušování nezávislosti prostřednictvím soudní správy. Zákonodárce tak je povinen vytvářet překážky zabraňující tomu, aby k takovému ovlivnění mohlo dojít.

³⁵ Např. nálezy Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 7/2002, sp. zn. 18/2006, sp. zn. II. ÚS 53/2006, sp. zn. Pl. ÚS 17/2006, sp. zn. Pl. ÚS 87/2006.

Článek 82 je pak významný z hlediska soudní správy i z toho důvodu, že jeho odstavec 2 zakazuje možnost odvolat nebo přeložit soudce proti jeho vůli k jinému soudu. Výjimky umožňuje, ale musí je stanovit zákon a podle znění článku 82 odst.2 Ústavy jde o výjimky vyplývající „zejména“ z kárné odpovědnosti. Ústavodárce tím vyjadřuje, že by zákonodárce rozhodně neměl vytvářet široký komplex takovýchto výjimek, ale že by mělo jít pouze o skutečně závažné důvody, které svým rozsahem a následky odpovídají těm, na základě kterých je možné soudce odvolat, popřípadě přeložit proti jeho vůli. Tento článek je také základem pro právní úpravu soudní správy, neboť překládání soudců stejně jako otázky související s trváním pracovněprávního vztahu k soudu jsou problematikami, které jsou brány jako záležitosti soudní správy, neboť personální a organizační otázky jsou její nedílnou součástí.

Velice důležitý je z pohledu soudní správy článek 83 odst.3 Ústavy, který stanoví neslučitelnost funkce soudce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě. Zákon pak může stanovit, s kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný, tedy může pouze rozšířit okruh těchto činností, nikoliv zúžit. Velice významné z hlediska současné úpravy soudní správy v ČR je především otázka neslučitelnosti s funkcí ve veřejné správě. Současný model soudní správy v ČR není založen na principu soudcovské samosprávy, ale jde o systém tzv. státní správy soudů. Tzn., že vychází z pojetí soudní správy jako součásti moci výkonné, když v jejím čele stojí ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy. Předsedové a místopředsedové soudu pak jsou ministerstvu ve věcech soudní správy podřízeni a jsou tak v podstatě také součástí systému veřejné správy. Protože však nadále zůstávají také soudci, tedy osobami rozhodujícími konkrétní právní konflikty, dostávají se do postavení neslučitelného s článkem 82 odst.3 Ústavy. Zákonodárce si toho byl při tvorbě nového soudcovského zákona vědom a zařadil do něj také ustanovení § 74 odst.3 zákona o soudech a soudcích, tedy zákona 6/2002 Sb. v původním znění, podle kterého se za funkci ve veřejné správě nepovažuje funkce předsedy a místopředsedy soudu (kromě toho také dočasné přidělení k ministerstvu spravedlnosti, členství v poradních orgánech vlády, orgánech Komory atd.). ÚS však toto ustanovení nálezem sp.zn. Pl.ÚS 7/2002 zrušil právě pro rozpor s čl.82 odst.3 Ústavy. Toto ustanovení Ústavy interpretoval tak, že tento článek stanoví, které funkce jsou s funkcí soudce zásadně neslučitelné, přičemž je třeba chápat výčet těchto funkcí, které se nepovažují

za funkce ve veřejné správě, jako demonstrativní výčet, jehož vymezení lze sice rozšířit, nikoliv však zúžit, jak učinil zákonodárce. Zákonodárci totiž nepřísluší měnit vůli ústavodárce vydáním právní normy, která jde nad rámec obsahu Ústavy. A činnost předsedů a místopředsedů soudů je podle ÚS ve své většině činností, která je běžně vykonávána orgány veřejné moci.

Ústavní soud tedy zrušil ustanovení zákona, ovšem přesto zůstal zachován princip výkonu soudní správy předsedou nebo místopředsedou soudu. Vláda České republiky připravila v roce 2002 návrh změny Ústavy, která by výkon funkcí v rámci státní správy soudů vyňala ze zákazu slučitelnosti výkonu funkce soudce a orgánu moci výkonné. K přijetí novely Ústavy však nedošlo. Je tedy otázkou, zda lze současný model soudní správy z tohoto důvodu třeba pokládat za protiústavní.³⁶ Článek 82 odst.3 totiž přináší i jiné možnosti interpretace. Zejména je možné výkon funkce předsedy a místopředsedy soudu chápat jako nikoliv výkon funkce ve veřejné správě a to vzhledem k odlišnostem mezi soudní správou a veřejnou správou. Pokud budeme chápat soudní správu jako určitý zvláštní druh veřejné správy, jako státní správu „sui generis“, pak by bylo možné interpretovat současný stav jako ústavně přijatelný. Argumentem pro toto řešení je především to, že soudního funkcionáře nelze jistě zaměňovat s běžným státním úředníkem působícím v rámci veřejné správy. Soudní funkcionář sice z hlediska materiálního vykonává činnosti obdobné, ale kromě toho se nadále věnuje soudnictví a zůstává tedy uvnitř soudní moci a výkon jeho pravomocí proto nelze zcela rozdělovat na výkon dvou odlišných funkcí. Ke stejnému závěru by bylo možné dojít, pokud bychom chápali působení soudních funkcionářů jako výkon činnosti v rámci moci soudní. Takové tvrzení však s přihlédnutím k současné právní úpravě, která dává ministerstvu spravedlnosti do rukou vedení justice, se zdá být značně odvážné.

Ustanovení článků 81,82 Ústavy lze tedy spolu s články 1,2 a 4 Ústavy chápat jako ústavní základ soudní správy. Zákonodárce proto nemůže postupovat při určování modelu soudní správy libovolně, ale musí se držet limitů, které Ústava přináší, zejména těch týkajících se principů dělby moci a nezávislosti moci soudní. Ústava tedy, přestože pojem „soudní správa“ ani žádný obdobný nepoužívá, se ale zabývá soudnictvím jako rozhodováním soudů, které musí být nezávislé a proto také soudní správa, která plní roli jakési služby

³⁶ Srov. Tomeš, M.: Samospráva soudů jako projev Ústavou založené nezávislosti, ročník 2007, číslo 11, str.18-25.

soudnictví, tedy činnosti, která má zajistit náležité fungování soudnictví, musí respektovat tyto ústavní limity.

Listina se věnuje soudní moci v hlavě páté nazvané „Právo na soudní a jinou právní ochranu“, která upravuje v článku 36 právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Z tohoto ustanovení opět nepřímo vyplývá povinnost státu vytvořit takový systém soudní správy, který by umožnil uplatnění takového práva. Článek 38 odst.1 Listiny pak stanoví, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci a dále to, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Zde jde o ústavní základ pro organizaci rozdělení práce mezi soudce. Toto ustanovení je pak na zákonné úrovni realizováno prostřednictvím rozvrhů práce. Článek 38 odst.2 Listiny pak přiznává každému právo na to, aby byla jeho věc projednána bez zbytečných průtahů. V oblasti soudní správy je toto právo realizováno vytvořením mechanismů ochrany proti průtahům v řízení prostřednictvím výkonu dohledu nad řádným výkonem soudnictví a možností podávat stížnosti proti takovýmto průtahům.

3.2 Soudní správa v mezinárodněprávních dokumentech

Pokud jde o prameny mezinárodního nebo evropského práva, tak ty se v oblasti soudní správy téměř neuplatňují. Otázky soudní správy jsou totiž vnitřní záležitostí jednotlivých států. Stát sám rozhoduje o tom, kdo bude soudní správu vykonávat, na jakých principech tak bude činit. Z hlediska mezinárodních smluv je významná Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod přijatá v rámci Rady Evropy³⁷, která ve svém článku 6 odst.1 zaručuje právo každého na spravedlivý proces, tedy na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech a závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu. Je povinností členského státu Rady Evropy tato ustanovení naplnit, jinak se stát vystavuje nebezpečí podání žaloby osobou, která se cítí být poškozena, k Evropskému soudu pro lidská práva. Pochopitelně nedodržení těchto povinností stanovených Úmluvou může vycházet z nefunkčního systému soudní

³⁷ Čl.6 odst.1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950).

správy,častým projevem nikoliv optimálního fungování soudní správy mohou být především průtahy v řízení.

Otázkou soudní správy se zabývají i některé dokumenty mezinárodní povahy, které jsou ale právně nezávazné, jde o nejrůznější doporučení sdružení soudců složených ze zástupců z řad soudců jednotlivých zemí. Jde především o dokumenty Mezinárodní asociace soudců (IAJ), která se soudní správou zabývala například ve stanovisku svojí Centrální rady z roku 2001 o takové organizaci a řízení soudního systému, kde bude zásadně omezeno nejen přímé, ale i nepřímé, skryté ovlivňování soudnictví vnějšími zájmy. Stanovisko z roku 2003 se pak zabývalo úlohou a funkcí Nejvyšší rady soudnictví nebo podobného orgánu v organizaci a řízení národních soudních systémů. Evropská asociace soudců (EAJ) se pak otázkám soudní správy věnovala ve svém stanovisku z roku 2007. Problematika optimálního modelu soudní správy z hlediska zaručení nezávislosti soudní moci je také předmětem zájmu Rady Evropy. V roce 1994 bylo přijato Doporučení Výboru ministrů členských zemí Rady Evropy, které je základním evropským dokumentem k této problematice vytyčující její základní principy. V roce 2007 pak Poradní sbor evropských soudců (CCJE) přijal Doporučení CCJE s názvem „Soudcovské rady ve službě společnosti“, ve kterém se zabývá současným stavem v jednotlivých zemích z hlediska existence soudcovské rady a dále nabízí jakýsi koncept ideálního zakotvení soudcovské rady z hlediska jejího složení a kompetencí.³⁸

3.3 Zákonná úprava státní správy soudů

Velice významným pramenem práva jsou pak vnitrostátní právní předpisy ve formě zákona. Zde má jednoznačně největší význam zákon č.6/2002, tj. zákon o soudech, soudcích, přísedících a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), který je základním právním předpisem upravujícím postavení soudců a dalších soudních osob, organizaci soudů a také soudní správu. Soudní správě je věnována samostatná hlava třetí nazvaná „Státní správa soudů“, která vymezuje jednak úkoly státní správy soudů, vyjmenovává orgány státní správy soudů, vlastní výkon soudní správy, upravuje problematiku vyřizování stížností a také postavení Justiční akademie. Tato hlava však nezahrnuje veškeré záležitosti soudní správy. Problematika, kterou lze podřadit pod soudní

³⁸Srov. Vyklický, J.: Správa soudu a postavení soudního funkcionáře z hlediska nezávislosti soudní moci, Soudce, ročník 2008, číslo 2, str.23-26.

správu je zařazena i v jiných částech zákona, jde například o ustanovení, které se týkají otázky vnitřní organizace a rozvrhu práce, postavení a působnosti soudcovských rad, problematiky přidělování a překládání soudců. Odděleně od třetí hlavy je upraven způsob vzniku a zániku funkce soudního funkcionáře.

Základem právní úpravy státní správy soudů však zůstává hlava III. Její systematika je taková, že nejprve (v díle 1) vymezuje orgány státní správy soudů, tedy jednak ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy a poté další funkce, jejichž výkon přináší osobám, které v nich působí, rovněž postavení orgánu státní správy soudů. Poté (díl 2) charakterizuje výkon státní správy, tedy rozsah působnosti jednotlivých orgánů státní správy soudů. Na to navazuje díl 3 s podrobnou úpravou působnosti ministerstva spravedlnosti, předsedů jednotlivých soudů a ředitelů státní správy těchto soudů. Činí to výčtem jednotlivých činností, které jim přísluší. Díl 4 potom upravuje postavení a působnost Justiční akademie včetně vymezení jejích orgánů a základních otázek, které pak podrobně vymezuje statut, který vydává ministerstvo spravedlnosti po projednání s Radou Justiční akademie. Díl 5 byl zrušen nálezem Ústavního soudu (sp.zn. pl.ÚS 7/2002), proto je další částí této hlavy díl 6, který se zabývá postupem při podávání stížnosti, při jejím vyřizování, upravuje možnost využití institutu určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Vedle zákona o soudech a soudcích (dále jen „ZSS“) jako základního právního předpisu upravujícího soudní správu, se touto problematikou zabývají dílčím způsobem i některé jiné zákony. Zejména jde o zákony upravující otázky správy dvou významných soudů, a to Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Speciální úprava správy NSS vychází z toho, že tento soud byl (ačkoliv s ním Ústava počítala od samého počátku) ustaven až na základě přijetí soudního řádu správního (zákon č.150/2002 Sb.), tedy ve stejný rok jako byl přijat zákon o soudech a soudcích. Původní snaha o úpravu správy NSS v zákoně o soudech a soudcích byla nakonec opuštěna a otázky správy tak byly upraveny v soudním řádu správním (dále jen „SŘS“). Ustanovení SŘS téměř zcela kopírují ustanovení zákona o soudech a soudcích. Navíc SŘS výslovně stanoví v §3 odst.2 použitelnost obecného právního předpisu o organizaci soudů a postavení soudů (tedy zákona o soudech a soudcích), na organizaci soudů a postavení soudců rozhodujících ve správním soudnictví, pokud nestanoví SŘS jinak. ZSS se tak aplikuje subsidiárně i na otázku správy soudů rozhodujících ve správním

soudnictví. Tímto zákonem se zřizuje Soudcovská rada Nejvyššího správního soudu, která se svými kompetencemi shoduje se Soudcovskou radou Nejvyššího soudu. Poněkud jinak je pak koncipována správa ÚS. Zde je otázka správy upravena výlučně v zákoně č.182/1993 o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“). Tento zákon o žádném vztahu k obecnému právnímu předpisu, kterým je zákon o soudech a soudcích, nehovoří. To lze chápat tak, že se na správu Ústavního soudu ZSS nebude aplikovat. Je to výrazem zvláštního postavení Ústavního soudu v systému státní moci, kde není chápán jako součást soudní soustavy, nýbrž jako soud specifický, což vychází z charakteru jeho činnosti.

Se soudní správou úzce souvisí také zákon č.7/2002 o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Tento právní předpis upravuje zvláštní druh řízení o kárné odpovědnosti soudců. Ve vztahu k soudní správě se uplatňuje především tak, že kárná iniciativa, tedy možnost podávat návrh na zahájení kárného řízení, je umožněna v zákoně vyjmenovaným orgánům, mezi nimiž jsou právě i orgány soudní správy. Podání návrhu na zahájení kárného řízení je zde výsledkem dohledové činnosti vykonávané orgány soudní správy, které pokud shledají určité pochybení, předají řešení této záležitosti řízení, které právě tento zákon o řízení ve věcech soudců a státních zástupců upravuje. Novela ZSS provedená zákonem č.314/2008 Sb. zavedla nový typ kárného řízení, a to kárné řízení proti soudním funkcionářům. Jde o zcela nový typ řízení, který byl vytvořen jako reakce na nález Ústavního soudu sp.zn. pl. ÚS 18/2006, ve kterém ÚS shledal jako protiústavní možnost odvolávat soudní funkcionáře jinak než prostřednictvím postupů uvnitř moci soudní.

Kromě toho také procesní právní předpisy jakými jsou občanský soudní řád (zákon č.99/1963, dále jen „OSŘ“), trestní řád (zákon č.141/1961 Sb., dále jen „TrŘ“), soudní řád správní (zákon č.150/2002 Sb.) přiznávají určitá oprávnění předsedům soudu (např. občanský soudní řád v § 158 odst.4 možnost prodloužovat lhůty pro odeslání stejnopisu rozsudku účastníkům řízení³⁹, nebo § 15 odst.2 určování jiného soudce (nebo přísedícího) podle rozvrhu práce, pokud se soudce nebo přísedící oznámí předsedovi soudu, že je zde důvod pochybovat o jeho nepodjatosti⁴⁰). Jde tedy o úkony, které předseda soudu činí v rámci soudního procesu a je otázkou, zda i takovouto činnost lze označovat za výkon soudní správy. Vzhledem

³⁹ Obdobný postup v trestním řízení, pokud jde o možnost povolení prodloužení lhůty pro písemné vyhotovení rozsudku upravuje § 129 odst.2 písm. b) trestního řádu.

⁴⁰ Obdobným ustanovením pro projednávání a rozhodování věcí ve správním soudnictví obsahuje § 8 odst.3 SŘS.

k vymezení soudní správy jako činnosti směřující k řádnému výkonu soudnictví a k dohledu nad řádným plněním úkolů soudnictví, lze spíše dojít k závěru, že nikoliv, že jde o čistě procesní úpravu upravující postup v rámci soudního řízení, ve kterém má předseda soudu určité pravomoci z titulu své funkce, ale o soudní správu v pravém slova smyslu zde nejde.

3.4 Ostatní prameny práva upravující státní správu soudů

Vedle zákonů se k pramenům práva řadí i právní předpisy podzákonné. Z nich je pro soudní správu významná vyhláška Ministerstva spravedlnosti č.37/1992 o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (dále jen „JŘ“). Tato vyhláška upravuje mimo jiné dílčí otázky organizace práce (rozdělení práce mezi soudní oddělení, soudní kanceláře), vymezuje působnost jednotlivých soudních pracovníků a stanoví podrobnosti o jednotlivých právních úkonech v rámci řízení. Z hlediska soudní správy jsou významná zejména ustanovení §11-17 vyhlášky, které se zabývají důstojností soudního jednání. Dohled nad dodržováním důstojnosti jednání je jedním z úkolů soudní správy.

Kromě obecně závazných právních předpisů je pak oblast soudní správy regulována i interními normativními právními akty, tedy akty, které sice nejsou obecně závazné, ale jsou závazné pro orgány soudní správy podřízené orgánu, který je vydal. Má se jimi zajistit efektivní řízení soudní správy, která je vybudována na hierarchickém principu. K nejvýznamnějším právním předpisům interní povahy patří tzv. kancelářský řád, který byl vydán v prosinci roku 2001 jako instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR č.j. 505/2001- Org, kterou se vydává vnitřní kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy (dále jen „kancelářský řád“). Kancelářský řád upravuje podrobně organizaci práce u soudu, především tvorbu rozvrhu práce, dále rozvržení prací soudních kanceláří, řízení soudní kanceláře. Vedle těchto záležitostí významných pro soudní správu pak upravuje některé otázky týkající se postupu při provádění jednotlivých úkonů v rámci soudního řízení. Další významnou instrukcí je pak instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j.87/2002- Org k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů (ve znění instrukce č.j.361/2003- Org.). Tato instrukce podrobně upravuje postup orgánů, které vykonávají tzv. soudní dohled, tedy dohled nad řádným průběhem soudního jednání. Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j.106/2001 - OSM se pak zabývá problematikou vyřizování stížností na postup soudů.

KAPITOLA 4 – VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY SOUDŮ V ČR

4.1 Složky státní správy soudů

Zákon o soudech a soudcích (dále jen „ZSS“) jako základní právní předpis upravující soudní správu v ČR, vymezuje úkoly státní správy soudů v obecných ustanoveních hlavy III, tedy hlavy, která se zabývá státní správou soudů. Činí tak v § 118 odst.1 ZSS, když stanoví, že úkolem státní správy soudů je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených. Zákon tak vychází z klasického členění správy soudů na dvě oblasti, na tu, jejímž úkolem je zabezpečit činnost soudů po hmotné (materiální) stránce a na oblast, která se zabývá tzv. soudním dohledem, tedy dohledem nad procesním postupem soudů v konkrétních případech, pochopitelně v rozsahu omezeném principy, na kterých stojí soudnictví v demokratickém právním státě.

Státní správa soudů musí být vždy vykonávána pouze takovým způsobem, kterým nebude zasahováno do nezávislosti soudů. Tuto zcela základní zásadu zdůrazňuje ZSS v § 118 odst.2.

Pokud jde o první z oblastí státní správy soudů vymezené zákonem, tedy vytváření podmínek pro řádný výkon soudnictví soudy, zákonodárce zde pouze demonstrativním výčtem zdůrazňuje, kterých oblastí se takovéto zabezpečení týká. Soudní správa se však nemusí a ani nemá omezovat pouze na takovýto rozsah správy. Má činit veškerá opatření k dosažení cíle, kterým je to, aby byly soudnictví zaručeny takové podmínky, které by umožňovaly bezproblémový výkon soudnictví ve smyslu rozhodování konkrétních sporů, aby tak nedostatky v materiálním zázemí nijak nekomplikovaly vlastní činnost soudů. Jde tedy v podstatě o veškerou činnost týkající se soudů, ve které nejde o soudnictví v pravém slova smyslu. ZSS demonstrativním výčtem vyjmenovává v obecnější podobě charakter jednotlivých činností. Hovoří o zajištění podmínek k řádnému výkonu soudnictví po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné. Každá z těchto oblastí v sobě

skrývá určitá nebezpečí a úskalí, že prostřednictvím nich bude možné ovlivnit nezávislost soudního rozhodování.

4.2 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce personální

Pokud jde o zabezpečení personální, tak pod tímto pojmem se skrývá především zajištění dostatečného množství soudců, přísedících, vyšších soudních úředníků, justičních čekatelů, popřípadě asistentů soudců, soudních tajemníků, vedoucích soudní kanceláři, soudních vykonavatelů, zapisovatelů tak, aby mohl soud řádně fungovat. Kromě těchto „soudních osob“, které se v určitém rozsahu podílejí na soudním rozhodování, ať už tím, že sami rozhodují o právech a povinnostech účastníků řízení, nebo při tomto rozhodování určitým způsobem spolupůsobí, např. přípravou potřebných dokumentů, nebo jinou činností podpůrnou, je pochopitelně nutné zajistit i dostatečné personální vybavení soudů osobami, které stojí zcela mimo soudnictví jako takové, tedy osob nepodílejících se žádným způsobem na samotném soudním procesu, ale přesto nezbytných pro zajištění chodu soudu. Jde tedy o osoby vykonávající úklidové služby, osoby zajišťující vytápění objektu, jeho ostrahu apod. Zabezpečení dostatečného množství zaměstnanců soudu je tedy úlohou orgánů státní správy soudů.

Možnost, jakým by mohl orgán soudní správy zasahovat prostřednictvím správy ve věcech personálních do nezávislého soudního rozhodování, je především v komplikování postupu soudů tím, že by stanovil počet pracovníků soudu v rozsahu, který neodpovídá skutečným potřebám soudu (například ve snaze provést úsporu výdajů na jejich platy a využít takto ušetřených prostředků jiným způsobem), nebo pokud by se mu nepodařilo daná pracovní místa obsadit. Vliv na rozhodování by to pak mělo zejména takový, že by činnost soudu byla komplikovanější, soudce samotný by byl při nedostatku soudců zavalen prací, při nedostatku administrativního aparátu by pak rovněž jeho vlastní soudní činnost byla obtížnější a pomalejší z důvodu nedostatečného zázemí (například při nedostatečném množství zapisovatelek apod.). Nedostatek soudních osob by tedy mohl vyvolat průtahy v řízení (za které však soudce nese odpovědnost). Obdobně i absence nesoudcovského aparátu by teoreticky mohla vést ke zhoršení zázemí pro výkon soudnictví a tím tedy ke zkomplikování vlastního soudního rozhodování.

V režimu státní správy soudů je vznik nesouladu mezi potřebami definovanými soudy a mezi ochotou ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu soudní správy tyto požadavky splnit možný. To je rozdíl oproti modelu soudní samosprávy, kde si orgány soudcovské samosprávy sami definují požadavky a ministerstvo, popřípadě jiný ústřední orgán státní správy je povinno mu je splnit. V režimu „státní správy soudů“ je situace jiná, zde má konečné slovo ústřední orgán soudní správy, tedy orgán moci výkonné, který v zásadě plní i jiné úkoly v rámci státního mechanismu než je jenom soudní správa, a proto pečlivě promýšlí, do jakých oblastí a v jakém rozsahu finanční prostředky svěří, tedy včetně prostředků na platy zaměstnanců.⁴¹

K personálním záležitostem je třeba řadit i otázky pracovněprávních vztahů soudců, popřípadě dalších soudních osob. Pracovněprávní vztah soudce se vymezuje určitými zvláštnostmi, což vychází ze samotné povahy soudcovské funkce. Odchyly se týkají jak vzniku, zániku pracovního poměru, tak také některých práv a povinností, které jsou jeho obsahem. Ustanovení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů se použijí na tento pracovní vztah přiměřeně, nestanoví-li ZSS, popřípadě jiný právní předpis něco jiného (§84 odst.4 ZSS). Pracovní vztah soudce vzniká dnem, který je stanoven jako den nástupu do funkce a zaniká dnem zániku funkce soudce (§84 odst.1 ZSS). Z hlediska vlastního výkonu soudcovské funkce, se zde uplatní některá oprávnění předsedy soudu, které mají obdobnou povahu jako oprávnění zaměstnavatele v běžném pracovněprávním vztahu. Jde o rozvržení pracovní doby, kterou stanoví předseda soudu v pracovním řádu a to tak, aby byl zajištěn řádný výkon soudnictví. Může rovněž za tímto účelem nařídít soudci pracovní pohotovost na pracovišti, a to v rozsahu nejvýše 400 hodin v kalendářním roce, přičemž při jejím nařizování musí předseda soudu dbát o to, aby bylo zatížení soudců rovnoměrné (§84 odst.2 ZSS).

Odchyly od běžného pracovněprávního vztahu se týkají i způsobu zániku pracovněprávního vztahu, odpovědnosti za škodu ve zvláštních případech, nebo změny místa výkonu práce. Pochopitelně v úvahu nemůže přicházet skončení pracovního poměru soudce výpovědí ze strany předsedy soudu (a ani kohokoliv jiného), stejně tak pracovněprávní vztah nekončí výpovědí podanou soudcem. Zákon přináší specifická řešení, které odpovídají zvláštnosti výkonu soudcovské profese. Naopak u ostatních soudních osob a dalších

⁴¹ Dorfl, L. : Zlepšení využívání personálních zdrojů na soudech při zabezpečování výkonu soudnictví v dnešních podmínkách, Soudce, ročník 2008, číslo 2, str.8-11.

zaměstnanců soudů se v zásadě uplatní obecné pracovněprávní předpisy. Vzniká zde také pracovněprávní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, kterým je stát.

Významnou součástí pracovněprávního vztahu je pochopitelně také odměňování. Pro soudce zde platí zvláštní úprava v ZSS a ve zvláštním zákoně č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců (dále jen „zákon o platu“). Realizuje se tak ustanovení § 75 odst. 1 ZSS, který stanoví, že stát zabezpečuje nezávislost soudců také jejich hmotným zabezpečením. Toto hmotné zabezpečení musí být dostatečné, aby soudce získal jakousi nezávislost materiální, a byl tak chráněn proti případným tlakům na svoji osobu. Dostatečné zabezpečení soudce jako jedna ze záruk nezávislosti jej má osvobodit od případných tlaků, ať už korupčních, nebo jiných, a to i tlaků ze strany jiných mocí (zejména tedy výkonné), nebo i tlaku sdělovacích prostředků a veřejnosti jako takové. Má jej motivovat k řádnému výkonu funkce a k tomu, aby měl snahu v této funkci setrvat a vykonávat ji tak, jak se od něj očekává. Plat soudce je pevně stanoven a to jako součin platové základny (která činí trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok) a platového koeficientu (stanoví se v závislosti na odpovědnosti a náročnosti práce, u soudců se stanoví podle počtu let započtené pro soudce). Kromě toho mají nárok na náhradu určitých výdajů v tomto zákoně stanovených (náklady na dopravu a stravování při domácích a zahraničních cestách apod., zákon upravuje také odměňování za práci přesčas, za zastupování soudce. Předsedové a místopředsedové soudů jsou za výkon svých funkcí odměněni tím způsobem, že jejich platový koeficient je vyšší než u ostatních soudců, kteří takovéto pozice v soudní správě nezastávají.

Možnostmi, jakými může orgán jiné moci, v tomto případě moci zákonodárné ohrožovat tímto způsobem tuto nezávislost soudců, se zabýval ve své judikatuře také Ústavní soud České republiky a to v souvislosti s jednorázovými odnětími možností získat další, tzv. čtrnáctý plat. K tomuto kroku sáhl zákonodárce hned dvakrát a pokaždé se takovéto rozhodnutí, které mělo formu zákona, stalo předmětem zkoumání Ústavního soudu. Ten se nejprve v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 13/1999 vyjádřil v tom smyslu, že takovýto postup je zcela vyloučen, protože devaluje základní demokratickou hodnotu, tedy hodnotu nezávislosti soudců, ačkoliv se na první pohled ze takovýto postup může zdát být přijatelným ve vztahu

k ekonomickým poměrům státu. Šlo by totiž o zásah do nezadatelnosti práva soudců na nekrácení jim poskytovaných náhrad a tím by vlastně došlo k jejich kategorizaci na státní úředníky.⁴² ÚS tak vyšel z idey, že stanovení příjmu soudce právním předpisem nedává možnost jeho změny (tedy změny v podobě snížení), protože soudce má právo na nekrácení příjmu, neboť se tím dosahuje jedné ze záruk nezávislosti soudní moci, kterou nelze nikterak obcházet. Zatímco u státních úředníků, poslanců nebo jiných osob, na který se zvláštní zákon o platu vztahuje, je takový postup možný, neboť jde o osoby, u kterých není nezávislost v takovém rozsahu, v jakém je nezbytná u soudců, požadována. Tento názor nicméně nebyl přijat zcela jednoznačně, především se odpůrci tohoto nálezu v odlišných stanoviscích vyjadřovali k porušení principu rovnosti zvýhodněním soudců, dále tím, že odnětí čtrnáctých platů nemůže ohrozit nezávislost soudců, už vzhledem k tomu, že jde v podstatě jen o odměny bonusové, navíc v situaci, kdy růst platů soudců v posledních letech před tímto krácením byl relativně značný.

Zákonodárce i přes zamítavý nález Ústavního soudu opět ke krácení čtrnáctých platů přistoupil. Tentokrát ÚS takovou možnost připustil jako výjimečný akt, provedený z vážných důvodů a v souvislosti s přiměřenou úpravou platů v celém veřejném sektoru. Odůvodňoval to tím, že nelze uzavírat soudce obecných soudů do jakéhosi vakua právního a ekonomického a izolovat je tak od sociální reality. I soudci musí tedy v určitém případě nést dopad finančních potíží státu a pokud by tomu tak nebylo, šlo by o zásah do principu rovnosti, což nelze připustit.⁴³

Řešení otázky, nakolik může takovéto rozhodnutí ovlivnit nezávislost soudní moci, není jednoznačné. Na jedné straně lze argumentovat tím, že soudce tím, že byl do funkce jmenován, by měl splňovat určité morální předpoklady, které by měly vést k tomu, že k veškerému tlaku, který na něj bude vykonáván, a to od kohokoliv a jakkoliv, bude zcela imunní. Na druhé straně by však nezávislost soudní moci měla být chápána jako reálná nezávislost, tedy taková, v kterou by měla důvěra i veřejnost jako celek, kdy by tedy možnost ovlivnění nemělo být ani předpokládáno. Proto by přiznání dostatečného hmotného zabezpečení a jeho zaručení a ochrana před odnětím rozhodnutím jiného orgánu státní moci mělo působit jako překážka proti případným tlakům vůči soudcům. Ačkoliv tedy nelze

⁴² Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS. 13/1999.

⁴³ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 126/2000

očekávat, že by odebrání čtrnáctého platu výrazným způsobem snížilo životní standard soudce a tím by nějakým způsobem ohrozilo nezávislost jeho rozhodování, tak obavy o to, že by k tomuto mohlo dojít, by se objevit mohly. Přestože tedy bylo odůvodněno toto krácení nepříznivým stavem veřejných rozpočtů, nezdá se být takový krok jako přiměřený. Cíl, ke kterému má soudní moc svěřovat, tedy k nezávislému rozhodování je takového významu, že ekonomické potíže státu a stav jeho rozpočtu je pro soudnictví irelevantní.⁴⁴

4.3 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce organizační

Státní správa soudů má zajistit řádný výkon soudnictví také po stránce organizační. To znamená, že má organizovat práci na jednotlivých soudech tak, aby byly vytvořeny podmínky pro řádné a plynulé soudní rozhodování. Organizovat je pochopitelně třeba práci nejen soudců, ale i ostatních zaměstnanců působících u soudů. Tuto organizační úlohu plní orgány soudní správy, především pak předsedové jednotlivých soudů, kteří jsou také za chod „svých“ soudů odpovědni. Pochopitelně jsou však vázáni zákonem, popřípadě interními právními předpisy. Zejména ZSS v § 40 stanoví základní požadavky na vnitřní organizaci soudů. Vymezuje zde soudní oddělení jako základní jednotku vnitřní organizace. Tato soudní oddělení jsou organizována podle senátů nebo samosoudců, přičemž jejich počet odpovídá tomu, jaké počty soudců stanovilo ministerstvo po každý soud. Kromě toho pak ZSS počítá s existencí soudní kanceláře, jejímž úkolem je vykonávat administrativní a jiné kancelářské práce pro jedno nebo více soudních oddělení. Součástí organizační struktury soudu jsou i útvary nebo samostatní zaměstnanci zabezpečující výkon správy soudu včetně veškerých obslužných činností.⁴⁵ Zákon tedy stanoví pouze určitý základ organizační struktury soudů, ta se pak může lišit soud od soudu a to s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám a zvláštnostem u toho kterého soudu a jeho obvodu, k počtu zaměstnanců, rozsahu jejich úkolů a v neposlední řadě také na jejich odborné kvalitě.

⁴⁴ Srov. Vyklický, J. : Průtahy soudních řízení jako následek komplexu příčin , Soudce , ročník 2008, číslo 4, str. 9.

⁴⁵ Kocourek, J. a Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004, str. 198.

Velice významným dokumentem z hlediska organizace činnosti soudu je pak nepochybně rozvrh práce. ZSS stanoví v § 41 odst.1, že rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, se řídí rozvrhem práce. Tento dokument má značný význam nejen z hlediska toho, že slouží jako nástroj, prostřednictvím kterého dochází k dělbě práce uvnitř soudu, ale také tím, že jeho existence v podstatě naplňuje ustanovení článku 38 odst.1 Listiny, tedy ustanovení, podle kterého příslušnost soudu a soudce stanoví zákon. Tím se uplatňuje také zásada, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (čl.38 odst.1 věta první). Naplnění tohoto požadavku je jedním z velice podstatných mechanismů, které mají zaručit nezávislost soudnictví. Rozhodování o tom, kdo bude rozhodovat konkrétní záležitost, nesmí být libovolné, ale určení soudce se musí bezpodmínečně řídit pravidly předem stanovenými. Tedy musí zde být obsažen jistý prvek náhody v tom smyslu, že žádná osoba nemá pravomoc sama rozhodnout o tom, kdo bude soudcem v konkrétní věci, ale pouze na základě postupu, který byl stanoven v době, kdy ještě nebylo známo, které konkrétní případy se budou u daného soudu řešit. Rozvrh práce je tak vedle procesních pravidel pro určování příslušnosti soudů, a jejich obsazení, které upravují procesní předpisy (OSŘ, TrŘ, SŘS) další ochranou proti svévoli a porušování zásady zákonného soudce. Jde tedy o otázku hledání konkrétního soudce, popř. senátu, který v dané věci rozhodne. To, kdo jím bude, nemůže nikdo ovlivnit, tedy ani předseda soudu, popř. ministr na jedné straně, ani osoba, o jejichž právech a povinnostech má být jednáno, na straně druhé. Rozvrh práce musí proto také počítat s tím, že z nejrůznějších důvodů nebude možné, aby konkrétní soudce, který je v daném případě tím soudcem vyvoleným, v dané věci rozhodoval (z důvodů nemoci, osobních, rodinných důvodů, nebo pro podjatost apod.). Pak by totiž mohla nastat v podstatě neřešitelná situace, že by v dané věci nebylo možné určit konkrétního soudce.

Rozvrh práce se vydává na období kalendářního roku, vydává ho předseda soudu po projednání se soudcovskou radou a musí být vydán vždy nejpozději do konce předchozího kalendářního roku (§41 odst.2 ZSS). Jde tedy o akt předsedy soudu, který jej sice projednává se soudcovskou radou na jeho soudu působící, tato rada má ovšem postavení pouze poradního orgánu, takže předseda soudu může v zásadě rozhodnout podle svého, i když takovýto postup pak s sebou přináší otázku legitimacy takového rozhodnutí, s kterým soudci, resp. jejich zástupci nesouhlasí. Protože jde o řešení problematiky, která se soudců bezprostředně dotýká, neboť ovlivňuje jejich pracovní program na celý následující rok a

rozvrhy práce většinou také vytvářejí určité specializace soudců na některé problematiky, je vhodné, aby soudce nebyl nucen věnovat se agendě, která mu není blízká. Samozřejmě předseda soudu takovéto rozhodnutí učinit může, soudci jsou jmenováni do funkce a přidělováni k jednotlivému soudu, o konkrétní náplni jejich soudcovské činnosti se nehovoří, přesto se jeví jako vhodné vyjít jim maximálně vstříc, pokud tomu samozřejmě nebrání nebezpečí ochromení činnosti soudu apod. Předseda soudu totiž není v postavení nadřízeném ve vztahu k soudci, tak jak je tomu v oblasti „běžných“ pracovněprávních vztahů, ale jeho role je především právě organizační.

Zákon počítá i se změnami v rozvrhu práce v průběhu roku. Musí však jít pouze o výjimečnou záležitost, odůvodněnou závažnou skutečností, která vyžaduje potřebu nového rozdělení prací u soudu. Může jít o případy, kdy zanikne funkce soudce působícího u soudu, nebo pokud nemůže funkci delší dobu vykonávat, nebo je-li k soudu přidělen nový soudce apod. I zde je třeba projednat tyto změny se soudcovskou radou.

ZSS také v § 41 odst. 3 stanoví uplatňování principu publicity u rozvrhů práce. Rozvrh práce musí být veřejně přístupný, každý má právo o něho nahlížet a činit si z něho výpisy a opisy. Jde o další záruku otevřenosti a transparentnosti soudnictví. Každý má tak možnost ověřit si, zda skutečně svěření určité konkrétní věci konkrétnímu soudci (nebo senátu) je opřeno o postup v rozvrhu práce stanovený a že tedy nejde o projev libovůle.

V rozvrhu práce se uvádí zejména soudci tvořící senát, samosoudci, přísedící, asistenti soudců, vyšší soudní úředníci, soudní tajemníci a soudní vykonavatelé, kteří budou působit v jednotlivých soudních odděleních. Tedy rozvrh stanoví základní organizační členění soudu na jednotlivá oddělení, jejichž členové pak tvoří jakési pracovní skupiny. Rozvrh pak stanoví, jakým způsobem se budou rozdělovat jednotlivé věci mezi jednotlivá soudní oddělení. Rozdělení probíhá podle druhu věci, tedy vycházet se bude z předmětu řízení v dané věci. Znamená to, že zákon zde vychází z uplatnění určité specializace soudních oddělení na jednotlivé záležitosti, především, aby byla zajištěna specializace soudců odpovídající základnímu členění práva, které se odráží v zvláštních právních předpisech, tedy především v procesních právních předpisech, jakými jsou TrŘ, OSŘ a SŘS. Vychází se tedy z toho, že ačkoliv soudce byl do funkce jmenován nikoliv jako specialista na určitý subsystém práva, ale na právo jako celek, nemůže fakticky zvládnout veškerou materii práva na tak

vyšší úrovni, jaká je od soudců požadována, a proto je nutné, aby se koncentroval jen na určitou oblast práva. Tato specializace se však děje právě jen rozvrhem práce a není proto vyloučeno, že soudce nesetrvá v rámci své specializace delší dobu, ale naopak přejde do oblasti jiné v rámci tohoto soudu.

Vyhláška ministerstva spravedlnosti číslo 37/1992 o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (JŘ) konkretizuje v §2 ustanovení ZSS, tím, že při rozdělení věcí mezi jednotlivá soudní oddělení má být zajištěno (s přihlédnutím k personálnímu vybavení soudu a v rozsahu, v jakém je soud příslušný na daném stupni v těchto věcech jednat) specializaci soudních oddělení v určitých oblastech, a to jednak na trestním úseku (zejména ve věcech mladistvých, cizinců, dopravní kriminality, finanční a bankovní kriminality, vojenských trestných činů), na občanskoprávním úseku (péče o nezletilé, dědické věci, věci ochrany osobnosti, nájmu bytu a nebytových prostor, práva duševního a průmyslového vlastnictví, obchodní věci, věci obchodního rejstříku, insolvenční řízení, záležitosti týkající se ochrany hospodářské soutěže, pracovní právní věci, směnečné a šekové, výkonu rozhodnutí a věci s cizím prvkem) a na úseku správního soudnictví. Jde tedy o oblasti, které jsou určitým způsobem specifické a vyžadují hlubší znalost těchto oborů, které jsou značně složitější v porovnání s ostatními oblastmi právního řádu. I proto by měla být tato agenda vždy svěřována soudcům, kteří mají o takovýto obor zájem a také předpoklady řádně je vykonávat. Předseda soudu by měl tedy zvážit při tvorbě rozvrhu osobnostní předpoklady jednotlivých soudců a na základě toho je přidělit do soudního oddělení. Úkolem předsedy soudu totiž je zaručit jeho řádný chod, a to musí při tvorbě rozvrhu práce vždy brát v potaz. A to i při rozhodování o složení senátů, popř. soudních oddělení, kdy není zrovna nejvhodnější dávat dohromady osoby, které k sobě mají vzájemnou averzi apod. Přestože těmito „sociálními aspekty“ pochopitelně není vázán, tak odpovídá za chod soudu, kterému předsedá.

Zákon rovněž stanoví další instrukce ohledně rozvrhu práce. Především má být uspořádán tak, aby pracovní vytížení jednotlivých soudních oddělení bylo, pokud je to možné, stejné. Vsuvka „pokud je to možné“ vyjadřuje to, že i když pravidla pro rozdělení by měla být nastavena tak, aby každý soudce byl zatížen stejně, tedy dostával stejné množství případů, tak prakticky takového stavu nelze dosáhnout, protože každý případ je pochopitelně zvláštní a specifický a nelze proto dopředu předvídat, jak dlouhou dobu jeho

řešení soudci zabere. Záleží na tom,co vyjde v řízení najevo,na tom,jak budou účastníci řízení aktivní,zda budou činit průtahy apod. Samotný mechanismus dělby práce mezi soudci je věcí předsedy soudu, zákonodárce ho však limituje v § 41 odst.2 tím,že požaduje,aby nejpozději v den,kdy věc soudu došla,bylo nepochybné bez využití rejstříků nebo jiných evidenčních pomůcek,do kterého soudního oddělení náleží. To znamená, že je zde snaha o co největší zjednodušení. Příliš komplikovaný systém by mohl přinést nepřehlednost a také větší možnost ovlivňování rozdělování věcí předsedou soudu.

Na otázku,zda lze při současném systému rozdělování práce ovlivňovat nezávislost soudního rozhodování,lze odpovědět tak,že to není zcela vyloučeno. Předseda soudu rozhoduje o rozdělení práce prakticky sám,navíc může rozvrh během roku měnit (za předpokladu,že bude naplněno poměrně vágní ustanovení § 41 odst.2 ZSS, tzn. že to musí být podmíněno potřebou nového rozdělení prací u soudu. Je otázka,zda zde hrozí možnost ovlivňování rozhodování konkrétních případů. Obecně lze říci,že toto nebezpečí je vždy přítomno, a proto se jeví jako vhodné zvýšení role soudcovských rad v této oblasti,a to buď směrem k posílení jejich pravomoci na spolurozhodovací a nebo alespoň zavedením kárné iniciativy pro soudcovskou radu, kdy by pak mohla být činnost předsedy soudu při tvorbě rozvrhu práce a jeho konkrétního obsahu přezkoumávána. Předseda soudu by za nynějšího stavu mohl například rozvrh práce sestavit,respektive upravit tak,aby rozhodování věci,na které mu z různého důvodu bude záležet, připadlo soudci,který z hlediska zájmu předsedy soudu (nebo jiné osoby,kterou takto reprezentuje) bude tím vhodným,případně by si teoreticky mohl rozhodování takovéto věci přisvojit sám.

Další záležitost, která bezprostředně souvisí s uplatněním zásady „zákonného soudce“, je řešení situace,kdy se rozvrh práce nedá aplikovat z důvodu určitých nastalých skutečností. Pochopitelně mohou nastat důvody,které soudci znemožní,aby se zabýval věcí,k jejímuž řešení je rozvrhem práce povolán. Protože nepřítomnost soudce nemusí být krátkodobá a může k ní dojít i vlivem náhlé a neočekávané události, je třeba zavést mechanismy,které v takovýchto případech zaručí, aby spravedlnost nebyla odpírána tím,že se bude vyčkávat až na dobu,kdy se soudce bude moci vrátit k plnění svých povinností. Jen dostatečně včasná soudní ochrana může totiž být efektivní. Proto ZSS v §42 odst.1, písm. b) počítá s těmito eventualitami a stanoví,že v rozvrhu práce mají být určeni soudci,kteří budou zastupovat

v jednotlivých odděleních soudce, kteří nemohou věc projednat a rozhodnout z důvodu nepřítomnosti nebo vyloučení nebo z jiných důvodů stanovených zákonem. §42 odst.2 písm. c) ZSS pak totéž stanoví ohledně asistentů soudců, vyšších soudních úředníků, soudních tajemníků a soudních vykonavatelů působících v jednotlivých soudních oddělení (pochopitelně s přihlédnutím k jinému charakteru činnosti těchto osob zákon hovoří nikoliv o nemožnosti věc projednat a rozhodnout, ale o nemožnosti provést úkony ve věci). Pochopitelně i tyto „jiné soudní osoby“ mají v rámci procesu nezastupitelné postavení a také jejich neúčast by mohla chod soudního oddělení a tím i tedy proces směřující k nezávislému, nestrannému, spravedlivému a také včasnému rozhodnutí zastavit.

Zákon tak řeší jak případ nepřítomnosti (z jakýchkoliv důvodů, ať už osobních, rodinných, nemoci, dovolené apod.), a také pro případ, kdy soudce (nebo jiná soudní osoba) nemůže v daném případě ve věci rozhodovat, neboť je z tohoto rozhodování vyloučena z důvodu podjatosti. Aby i zde byla zásada „zákonného soudce“ realizována, musí tedy být i v případech zastupování být stanovena přesná pravidla, nelze se spokojit s tím, že o tom, kdo bude zastupovat, by rozhodoval například předseda soudu ad hoc, neboť takovým postupem by se dostal do podezření, že se snaží manipulovat rozhodováním prostřednictvím tohoto přidělování věcí. Přesto zákon počítá s určitým oprávněním předsedy soudu takto sám rozhodovat. Ale je třeba, aby došlo současně ke splněním zákonem stanovených podmínek §44 ZSS. Jde jednak o případ, kdy ani použití pravidel pro určení soudce ani o zastupování soudce nevede k určení konkrétního soudce, nebo senátu, tedy kdy nemohou tyto osoby věc projednat a rozhodnout. V takovémto případě pochopitelně musí být přijato určité řešení, aby mohla být věc vyřízena a nebylo její projednání odloženo na neurčito. Není pak jiná možnost, než toto rozhodnutí svěřit konkrétní osobě a pravděpodobně zde není nikdo vhodnější než předseda soudu, který má přehled o dění na „svém“ soudu a proto je předpoklad, že odpovědně rozhodne o osobě soudce nebo senátu, který věc převezme. Druhá varianta, kdy je dáno předsedovi soudu oprávnění určit konkrétní osobu, která provede určité úkony ve věci, se pak týká případů, kdy brání náhlá překážka nebo překážka krátkodobé povahy⁴⁶ soudci, vyššímu soudnímu úředníkovi, soudnímu tajemníkovi, soudnímu vykonavateli

⁴⁶ Kancelářský řád konkretizuje nepřítomnost nikoliv krátkodobou v § 1 odst.2 jako nepřítomnost delší než tři měsíce.

nebo justičnímu čekateli provést ve věci jednotlivé úkony. Předseda soudu pak určí, kdo takové úkony provede. Musí tedy jít o určité překážky mimořádné, které se náhle objevily. Vždy ale musí být posouzeno, zda provedení takových úkonů je natolik neodkladné, aby bylo možné (a nutné) k takovému postupu přistoupit. Existence takových okolností musí být prokazatelná, jinak by mohla být úspěšně namítáno porušení principu zákonného soudce při rozhodování v konkrétní věci pro nesprávné obsazení soudu.⁴⁷

Dalším ochranným opatřením před případným zásahem do nezávislého soudního rozhodování pak přináší § 42 odst. 4 ZSS, který zakazuje, aby rozvrhem práce pro příští kalendářní rok nebo změnou rozvrhu práce bylo dotčeno rozdělení věcí a (pokud je to možné) zařazení soudců a přísedících do jednotlivých soudních oddělení provedené před jejich účinností. To tedy brání tomu, aby prostřednictvím rozvrhu práce nebo v souvislosti s přijetím nového rozvrhu práce mohlo dojít k účelovému přerozdělení již dříve rozdělených věcí a jejich přidělení konkrétním soudcům, a tím k porušení principu zákonného soudce podle článku 38 odst. 1 Listiny.⁴⁸ Vedle možnosti takto manipulovat s již projednávanými záležitostmi je důvodem pochopitelně i snaha o kontinuitu v soudním rozhodování a v tom, aby věc, která již byla projednávána určitým soudcem, nebo senátem, byla také tímto soudcem nebo senátem dovedena k závěru. Její přidělení jiné osobě by vedlo k nutnosti seznamovat se s dosavadním průběhem řízení a s celou věcí jako takovou, což by vedlo k průtahům.

Samozřejmě nemožnost změn neplatí bez výjimek. Pokud dojde ke zrušení soudního oddělení, pak pochopitelně musí jiné soudní oddělení věc převzít. Kromě toho je možné přerozdělení věcí, ve kterých dosud nebyl učiněn žádný úkon. To může vzbudit menší pochybnosti, protože by zde teoreticky mohlo dojít k manipulaci v přerozdělení těchto věcí, byť se ještě o věci nezačalo rozhodovat, ale přeci jen je možné podle toho, kterému soudci bude věc svěřena, do jisté míry předvídat způsob, jakým bude řízení probíhat.

⁴⁷ Kocourek, J. a Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004, str. 204-205.

⁴⁸ Kocourek, J. a Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004, Komentář, str. 203-204.

Naopak rozvrh práce se netýká justičních čekatelů. Je to dáno povahou jejich činnosti, neboť účelem jejich působení u soudu je především jejich odborná příprava pro výkon funkce soudce (§109 odst.1 ZSS). Průběh přípravné služby z hlediska jejího obsahu a organizace upravuje ministerstvo spravedlnosti vyhláškou. Předseda soudu musí brát účel přípravné služby justičních čekatelů v potaz při jejich zařazování do soudních oddělení. Toto zařazení do soudního oddělení ani změna v tomto zařazení se nepovažuje za opatření týkající se rozvrhu práce (§43 odst.1,2 ZSS). Je tomu tak proto, že přípravná služba justičního čekatele by měla být co nejpestřejší a justiční čekatel by tak neměl trávit celou dobu této přípravné služby v jediném soudním oddělení, tedy věnovat se jen jedné agendě, ale naopak by se měl seznámit a získat zkušenosti s prací na soudě ohledně všech možných oblastí soudní činnosti. Neboť pochopitelně se nepřipravuje na profesi soudce v konkrétní oblasti, ale na profesi soudce obecně a není přitom nijak jisté, jaká bude náplň jeho činnosti po jmenování soudcem.

Další otázky týkající se vnitřní organizace práce u soudů jsou řešeny vyhláškou Ministerstva spravedlnosti ČR o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud pak vydávají vlastní jednací řády. Jednací řád NSS upravuje vnitřní organizaci činnosti NSS v části první (vymezení pravomocí předsedy, místopředsedů NSS, postup při zastupování, při rozdělování práce mezi senáty, rozšířené senáty, postavení kolegií, soudcovské rady, část pátá pak upravuje postup při tvorbě rozvrhu práce). Kromě toho je organizace NSS upravena i v organizačním řádu NSS (upravuje především organizaci činnosti správní, která se nedotýká vlastního soudního rozhodování). ÚS rovněž vydal jako svůj vnitřní předpis organizační řád, který pravil otázky organizace správní činnosti u něj. Nejvyšší soud pak upravuje vnitřní organizaci práce ve svém jednacím řádu (upravuje zde také podrobnosti ohledně tvorby rozvrhu práce, o pravomocích předsedy a místopředsedy NS, soudcovské rady atd.). Organizační otázky upravuje podrobněji také kancelářský řád. Ten stanoví jednak některé další povinnosti při tvorbě rozvrhu práce (mj. povinnost předsedy soudu sestavit nejpozději do 30.11. každého roku návrh rozvrhu práce pro příští kalendářní rok k projednání se soudcovskou radou, povinnost dát na vědomí rozvrh práce v případě okresního soudu krajskému, v případě krajského a vrchního soudu ministerstvu spravedlnosti. To platí i pro každou jeho změnu. Dále se zabývá chodem soudní kanceláře, jejím řízením, působností vedoucích soudních kancelářů).

Součástí organizační stránky soudní správy je také problematika přidělování a překládání soudců. Přidělování soudce k soudu je dalším úkonem v procesu ustanovování soudce. Podmínkou pro přidělení je pochopitelně jmenování soudcem. Soudce jmenuje do funkce prezident republiky, o přidělení soudce ke konkrétnímu soudu pak rozhoduje ministr spravedlnosti (§ 67 odst.1 ZSS). Ministr je však vázán při takovémto přidělování předchozím vyjádřením (souhlasem) soudce. Přidělení k soudu má trvalý charakter. Nepřeložitelnost je chápána jako záruka soudcovské nezávislosti. Ministr ani jiný orgán nemůže proto (s určitými výjimkami, které však mají povahu opatření skutečně výjimečných) libovolně překládat soudce k soudu jinému, byť i třeba vyššímu. Tím by mohlo být působeno na rozhodování v jednotlivých případech, když by soudce, který by se z různých důvodů stal nepohodlným pro rozhodování konkrétní věci, byl přeložen k soudu jinému, kde by pochopitelně nemohl v projednávání započaté věci pokračovat. Na druhé straně je povinností státu zajistit řádný výkon soudnictví a tím i dostatek soudců ve všech soudních obvodech, proto zákon stanoví určité výjimky (možnost přeložení bez souhlasu) a další postupy, které umožňují zabezpečit případné nedostatky v počtu soudců (přeložení se souhlasem, dočasné přidělení k soudu apod.)

Zvláštním oprávněním ministra spravedlnosti jako osoby stojící v čele ústředního orgánu státní správy soudů, je možnost dočasně zprostit soudce výkonu funkce (§100 ZSS). Důsledkem takovéhoho aktu je, že soudcovská funkce sice nezaniká, ale trvá, stejně jako pracovní vztah soudce, soudce ale nesmí vykonávat po dobu dočasného zproštění jakoukoliv činnost nebo úkony spojené se soudcovskou funkcí a rovněž nemůže vykonávat práva a povinnosti spojené s pracovním vztahem soudce. Svěření této pravomoci do rukou ministra spravedlnosti vyvolává otázky o tom, zda by tímto způsobem mohla moc výkonná zasáhnout do nezávislosti soudcovského rozhodování případným tlakem na soudce s využitím hrozby dočasného zproštění výkonu funkce. Na druhé straně při případném uplatnění myšlenky soudcovské samosprávy by bylo dočasné zproštění svěřeno Nejvyšší soudcovské radě, kde by zase při rozhodování o pozastavení výkonu funkce hrozilo uplatnění soudcovské loajality. Jako bezproblémové z hlediska zajištění objektivitivy se jeví případy obligatorního pozastavení výkonu funkce, kde ministr spravedlnosti nemá žádnou možnost úvahy, zda výkon funkce pozastaví nebo nikoliv, jde o jeho povinnost. Jedná se o případy, kdy byl soudce jmenován soudcem Ústavního soudu, mezinárodního soudu, popř. asistentem soudce mezinárodního

soudu,nebo byl-li pověřen výkonem obdobné funkce u mezinárodního soudu,nebo byl-li přidělen k orgánu nebo organizaci se sídlem mimo území ČR ,do mírové nebo záchranné operace nebo k humanitární pomoci mimo území ČR. Zproštění vždy trvá po dobu výkonu této funkce. Dalšími případy,kdy musí ministr spravedlnosti dočasně zprostit soudce výkonu funkce je v případě přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti nebo Justiční akademii,kdy tedy soudce v podstatě vstupuje do služeb moci výkonné,a proto není možné,aby nadále vykonával funkci soudce. K dočasnému zproštění dochází v den doručení rozhodnutí o dočasném zproštění soudci,nebyl-li v rozhodnutí uveden den pozdější. Protože jde o zproštění z důvodu,že v podstatě vykonává funkci jinou,nenáleží mu po dobu zproštění odměna (vyjma případů,kdy s touto činností není spojena odměna,např. to připadá v úvahu v případě působení soudce u mezinárodního soudu nebo u organizací při záchranných mírových operacích nebo při humanitární pomoci).

Vedle obligatorního dočasného zproštění výkonu funkce je dána ministru spravedlnosti možnost fakultativně pozastavit výkon funkce soudce, tedy zde bude záležet na jeho uvážení,zda tak učiní. Podmínkou je, aby nastaly některé z důvodů uvedených v § 100 ZSS. Jako určitá ochrana proti svévoli ministra při tomto rozhodování zde působí možnost podat do 5 pracovních dnů od doručení rozhodnutí ministra námitky ke kárnému soudu. Ovšem na druhou stranu podání těchto námitek nemá odkladný účinek.To je logické,neboť jinak by po dobu,než by o námitkách kárný soud rozhodl,mohl soudce nerušeně pokračovat ve funkci,což při přihlédnutí k důvodům,pro které byl dočasně zproštěn, se jeví jako nevhodné. Další ochranou proti svévoli ministra je pak dočasnost takovéto opatření. Opatření působí pouze do doby pravomocného skončení příslušného řízení,ve kterém se o osudu soudce rozhodne s definitivní platností. Ministr může dočasně zprostit výkonu funkce soudce,který je trestně stíhán do doby pravomocného skončení trestního stíhání. Ministr zde řeší již fakticky existující stav trestního stíhání a bude na něm, zda dojde k závěru,že toto trestní stíhání neohrožuje důvěru v nezávislé a nestranné soudní rozhodování. Zákon žádná kritéria pro rozhodování ministru nenabízí a bude tak jen na něm,podle jakých kritérií bude postupovat. Měl by se zřejmě zabývat závažností jednání,pro které je stíhán,tedy stupněm jeho společenské nebezpečnosti , a také tím,zda byl spáchán v souvislosti s výkonem soudcovské funkce. Další důvodem dočasného zproštění je vedení kárného stíhání pro kárné provinění,pro které je v kárné žalobě navrženo uložit kárné opatření nejpřísnější,tedy

odvolání z funkce. Zproštění je omezeno do doby pravomocného skončení kárného řízení. Toto ustanovení prošlo změnou na základě novely provedené zákonem 314/2008, kdy došlo k nahrazení poněkud nelogického dřívějšího ustanovení, podle kterého lze takto pozastavit výkon funkce soudce, který je kárně stíhán pro kárné provinění, pro které lze uložit kárné opatření odvolání z funkce. ZSS ani zákon o řízení ve věcech soudců a státních zástupců (zákon č. 7/2002 Sb.) sám nestanoví žádné skutkové podstaty, pro které lze uložit sankci odvolání z funkce. Mohlo tak dojít k odvolání pro fakticky jakékoliv jednání, které bude shledáno kárným proviněním. Proto i zde bude možnost úvahy ministra byla široká, což se v podstatě nezměnilo, neboť pokud bude chtít nyní dočasně zprostit soudce funkce, postačí mu navrhnout jeho odvolání z funkce v kárné žalobě a poté jej dočasně zprostit funkce (protože zákon č. 7/2002 stále skutkové podstaty, za které lze uložit nej přísnější kárné opatření, neuvádí). Obdobně je řešena situace, pokud je vedeno proti soudci řízení o jeho nezpůsobilost k výkonu funkce, tedy je-li pochybnost o tom, že nepříznivý zdravotní stav dlouhodobě nedovoluje soudci vykonávat tuto funkci, nebo pokud byl pravomocně odsouzen za trestný čin a takové odsouzení nebylo důvodem zániku funkce (z § 94 písm. c) ZSS lze dovodit, že může jít jen o odsouzení nedbalostní trestný čin, za který nebyl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody)

V případech, kdy rozhoduje kárný soud, může tedy ministr iniciovat zahájení kárného řízení a následně dočasně zprostit soudce výkonu funkce (stejně tak může například podat podnět k zahájení trestního stíhání a tím se zapříčinit o jeho zahájení). Právě v tom bude spočívat nebezpečí zneužití tohoto institutu ministrem spravedlnosti. Na druhé straně kontrolní mechanismy jakými jsou námitky ke kárnému soudu a především definitivní rozhodnutí kárného senátu, vytváří nezbytné záruky, že by takové zneužití vyvolalo důsledky jen relativně krátkodobé.

Novela ZSS, tedy zákon č. 314/2008 Sb., přinesl nově možnost dočasného zproštění výkonu funkce předsedy a místopředsedy soudu. Ustanovení § 100 a ZSS to podmiňuje tím, že je takováto osoba kárně stíhána pro takové kárné provinění, pro které je v kárné žalobě navrženo uložení kárného opatření odvolání z funkce soudce nebo odvolání z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, a to na dobu do pravomocného skončení kárného řízení. Kromě toho zakotvuje zákon i možnost takto jej dočasně zprostit z důvodů uvedených

pod písm.a),c) v § 100 ZSS,tedy probíhá-li proti němu trestní stíhání a nebo řízení o nezpůsobilosti vykonávat soudcovskou funkci. Jde zde tedy o doplnění, které umožní ministrovi sice dočasně zprostit konkrétního soudce výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, nikoliv však výkonu funkce soudce . Tím se umožní rozlišit závažnost takovýchto jednání, kde to,co se může zdát jako ještě akceptovatelné pro „běžného“ soudce,může být již za hranicí přípustnosti u předsedy nebo místopředsedy soudu. A zároveň tak pochybení při výkonu správních činností, které vede ke kárné žalobě, neznemožní předsedovi (místopředsedovi) soudu nadále vykonávat funkci soudce,při jejímž výkonu nepochybil. Po dobu dočasného zproštění výkonu funkce nenáleží předsedovi nebo místopředsedovi soudu zvýšení platového koeficientu, které mu jinak přísluší. Tato část platu, o kterou takto přišel,mu však bude doplacena,pokud nedojde k zániku funkce předsedy nebo místopředsedy soudů s výjimkou případů,kdy byl pravomocně odsouzen pro trestný čin (u soudců dočasně zproštěných podle § 105,tedy na základě rozhodnutí ministra spravedlnosti,mají tyto osoby nárok na 50 % platu s tím,že zbytek jim bude doplacen,pokud nedojde k zániku jejich funkce,výjimkou je i zde případ,kdy byl soudce pravomocně odsouzen pro trestný čin.)

4.4 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce hospodářské a finanční

Dalším úkolem soudní správy je vytváření podmínek k řádnému výkonu soudnictví po stránce hospodářské. Jde o velice širokou agendu činností, které směřují k tomu, aby byly dostatečně uspokojeny materiální potřeby soudů a soudy se tak mohly zabývat pouze tím,co je jich hlavním úkolem,tedy soudním rozhodování. Soudnictví pochopitelně nemůže být provozováno bez zajištění soudních budov. Je proto třeba zajistit správu těchto budov a jejich plynulé zásobení materiálními prostředky.Dostatek jednacích místností,kanceláří soudců a dalších zaměstnanců soudů,vybavenost těchto místností,vytápění a ostraha objektu,plnění požadavků vyplývajících z hygienických předpisů,předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci apod.,to vše je potřeba zabezpečit,aby soudnictví mohlo řádně fungovat. I zde může být zprostředkovaně ovlivněno nezávislé rozhodování, a to tak, že nedostatky těchto prostředků mohou vést k průtahům v řízení a vůbec veškeré soudní činnosti. Vzhledem k nezastupitelnosti soudnictví a jeho významné úloze ve společnosti je

proto vždy třeba potřeby soudů zajistit, ať už se tak činí prostřednictvím ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu soudní správy, nebo takovéto záležitosti zůstávají v kompetenci jednotlivých soudů.

Pokud jde o zajištění řádného výkonu funkce po stránce finanční, tak zde jde o to, že je zapotřebí, aby mělo soudnictví k dispozici dostatečné množství peněžních prostředků, které jsou nutné k chodu soudnictví. To se děje zpravidla cestou jejich uplatnění vůči státnímu rozpočtu. Tento postup je zcela logický a vyplývá z povinnosti státu vytvářet podmínky pro výkon soudnictví. Není možné přenášet tuto povinnost na jiný subjekt, neboť zajištění soudnictví je úkolem, který může a musí plnit jen stát a zároveň spolu s tím je jeho povinností vytvořit záruky nezávislého rozhodování. Přenesení této úlohy na soukromý subjekt se jeví jako nemožné, takový postup by totiž jen stěží mohl zaručit nezávislost soudní moci. Otázkou tedy je, jakým způsobem a také kým mají být požadavky vůči státnímu rozpočtu uplatňovány. V zemích, kde se uplatňuje režim soudní samosprávy bývá většinou věcí této samosprávy, tedy samotné moci soudní, také formulace potřeb a požadavků finančních prostředků ze státního rozpočtu. Je možné uplatňovat je buď tak, že orgán samosprávy (většinou nejvyšší soudcovská rada) předkládá návrh rozpočtu přímo parlamentu, který jej pak schvaluje. Nebo jej sice předkládá ministerstvo spravedlnosti, ale s tím, že jde o návrh orgánu soudního typu, který ministerstvo pouze přejímá. V modelu „státní správy soudu“ (tedy i v České republice) pak je podáván návrh kapitoly státního rozpočtu týkající se soudů ministerstvem spravedlnosti jako ústředním orgánem soudní správy s tím, že pochopitelně součinnost se soudní mocí je možná, dokonce i žádoucí (soudci samotní, zejména ti, kteří plní i úkoly v soudní správě, totiž nejlépe znají potřeby soudů a proto je mohou také vhodně formulovat). Konečné rozhodnutí však bude vždy na ministerstvu a posléze na parlamentu, který návrh státního rozpočtu schvaluje a je při tomto nezastupitelný. Právě v oblasti rozpočtové se lze setkat s určitým pnutí mezi mocí výkonnou a soudní, neboť každá z nich prosazuje své vlastní zájmy, které se mohou často dostat do rozporu. Vychází to z postavení vlády jako orgánu, který je v podstatě orgánem politického vedení správy a zajišťuje proto finanční zabezpečení v podstatě pro celou oblast veřejné správy, neboť stojí na jejím vrcholu a často se rozhoduje mezi různými zájmy v různých oblastech, kdy některé může uspokojit jen na úkor jiných. Na druhé straně stojí soudy jako orgány mající specifické postavení dané jejich postavením orgánů nezávislých na moci výkonné, tedy i na vládě a

ministerstvu spravedlnosti, které však na svojí činnost potřebuje dostatek finančních prostředků, které mohou získat pouze ze státního rozpočtu navrženého vládou. Soudy nejsou institucemi výdělečnými, a proto jsou závislé na finančních prostředcích zvenčí. Idea soudcovské samosprávy vychází pak z toho, že by o finančních potřebách rozhodovalo soudnictví samo a neslo by za totéž také odpovědnosti (samozřejmě je zde nebezpečí nadhodnocených požadavků ze strany soudů). O tom, že je otázka rozsahu autonomie v této oblasti problematická, svědčí i to, že v řadě zemí, kde se soudcovská autonomie uplatňuje, je z její působnosti vyňata právě sféra finanční. Není proto jednoduché říci, jaké řešení je tedy možné a vhodné, zřejmě i v případě samosprávy rozpočtové bude však soudnictví vždy závislé na schválení svých požadavků parlamentem. Nabízí se pak možnost odmítnout některé potřeby soudní moci, což by v extrémních případech mohlo vést ke značnému okleštění příjmů soudů až pod únosnou mez a tím ohrožení jejich činnosti.

Další problematickou sférou je pak konkrétní rozdělování finančních prostředků, které do soudnictví plyne ze státního rozpočtu. Způsob jejich přerozdělení může stanovit přímo návrh státního rozpočtu, nebo může být řešen až po jeho schválení. Potom jde o případ, kdy je na soudnictví vyhrazena určitá částka ze státního rozpočtu a o přesném rozdělení výdajů se pak teprve rozhodne. Je tedy třeba posléze řešit, zda takovéto rozdělení má již zůstat uvnitř soudní moci, nebo o tom má rozhodovat orgán moci výkonné, popřípadě zda má jít o spulurozhodovací proceduru. Řešení bude spočívat na tom, do jaké míry se v konkrétním státě prosadí idea soudcovské autonomie.

Možnost ovlivnění nezávislého soudního rozhodování prostřednictvím rozpočtových prostředků se tak opět může týkat nedostatečného zajištění potřeb soudců a to pak může vést k průtahům způsobenými například problémy s prováděním důkazů, vyplácením platů zaměstnanců, s nemožností modernizace soudních budov a místností včetně technického zabezpečení apod.

4.5 Zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce výchovné

Zajištění soudnictví po stránce výchovné vychází z toho, že snahou státu by mělo být, aby soudci byli skutečnými odborníky na svém místě, vzdělanými soudci se znalostí práva a schopností aplikovat a interpretovat jej a zároveň také lidmi s morálními vlastnostmi, které

jsou dostatečné k tomu, aby mohli tuto prestižní, ale také velice odpovědnou profesi vykonávat. Proto je třeba zajistit účinný mechanismus této výchovy, která samozřejmě začíná ještě před tím, než se určitá osoba stane soudcem, tedy již od okamžiku přijetí do justiční praxe a po celý její průběh, kdy je třeba osvojit si nejen znalosti práva, ale také soudcovské etiky. Soustavné vzdělávání je pochopitelně žádoucí i během samotného působení v pozici soudce, poněvadž právní teorie i právní praxe není neměnná, ale naopak se velice rychle vyvíjí a mění a bez znalostí těchto změn by pochopitelně nemohlo být působení soudce hodnoceno kladně. Je však otázkou, jakým způsobem dohlížet nad vzděláváním soudců a udržováním úrovně jejich znalostí a schopností ve stavu, který je vhodný pro výkon soudcovské profese.

Soudcovská nezávislost jako základní podmínka pro účinné fungování soudnictví totiž výrazně limituje možnost takového přezkoumávání. V rozhodování o právech a povinnostech je soudce vázán pouze zákonem, což musí být bráno v potaz. Není tedy možné přezkoumávat činnost soudce jinak než v kárném řízení, pokud naplňuje soudce skutkovou podstatu kárného provinění, tedy když způsob jeho rozhodování jí dokáže naplnit. Jako nepřípustný je pak takový postup, kdy toto přezkoumávání je svěřeno do rukou moci výkonné. Takový přezkum může být totiž zneužitelný k ovlivnění vlastního soudního rozhodování. To potvrdil také Ústavní soud ČR, který se zabýval ustanoveními páté hlavy ZSS v původním znění, která tuto problematiku upravovala. Koncepce přezkoumávání odborné způsobilosti soudců, kterou zákon zvolil, byla Ústavním soudem shledána jako neústavní z toho důvodu, že přináší nepřiměřený zásah moci výkonné do moci soudní, která by mohla nepříznivě ovlivnit neustrannost a nezávislost soudního rozhodování. Šlo především o to, že prostřednictvím složky správní, tedy složky týkající se zajišťování podmínek pro výkon soudnictví, která je v ČR v rukou moci výkonné, došlo ke stavu, kdy soustředění pravomoci ohledně zajišťování této výchovné stránky, zašly již tak daleko, že kompetence představitelů moci výkonné ve vztahu k posuzování odborné způsobilosti soudců již do funkce jmenovaných ve svém důsledku nerespektovali princip dělby moci a nebylo proto možné takovýto postup akceptovat. Podle Ústavního soudu⁴⁹ výkonná moc, která má v poměru k moci soudní pouze vytvářet předpoklady materiální a organizační pro řádné fungování soudnictví, získala velice účinné

⁴⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 7/2002.

prostředky, kterými mohla, byť i jen nepřímo nezávislé rozhodování soudů ovlivňovat. Přitom nezávislost a nestrannost soudců jsou hodnotou, která je chráněna na nejvyšší, tedy ústavní úrovni a je jednou ze záruk rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti, neboť jen nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannosti soudů zaručujících je soudcovská nezávislost. Ta je naprosto nezbytnou podmínkou pro výkon funkce, kterou soudce nabývá již tím, že je jmenován do této funkce. Ústavní soud sice ve svém nálezu uznal, že odborné znalosti jsou jednou ze zásadních podmínek řádného výkonu funkce, ale zároveň také konstatoval, že ověřování této odborné způsobilosti musí být nastaveno tak, aby zásah do nezávislosti soudní moci nemohl nastat. Proto se ÚS přiklonil k názoru, že zajištění odborné způsobilosti soudce má být především soustředěno do fáze přípravy na toto povolání. Po jmenování se již plně projeví požadavek nezávislosti a nestrannosti při rozhodování, který musí být takto vnímán i objektivně veřejností.

Mechanismus založený zákonem o soudech a soudcích se však těmito principům vymykal. Rozpor s ústavními garancemi soudcovské nezávislosti shledal ÚS v tom, že mechanismus opakovaného hodnocení odborné způsobilosti soudce je způsobilý do této nezávislosti zasáhnout, a to především proto, že toto přezkoumávání je v podstatě řízeno orgánem moci výkonné a dále také proto, že je přezkoumávána odborná způsobilost osob, u kterých již byla zjištěna a na základě níž došlo ke jmenování soudce. Přestože se tak požadavek zákona jeví jako na první pohled legitimní, je podle Ústavního soudu v rozporu s Ústavou. Navíc mechanismus, který může skončit až odvoláním z funkce soudce, je jakýmsi zdvojením možností realizace odpovědnosti z titulu odborné nezpůsobilosti, neboť takovýto postup je možný i v rámci kárného řízení. ZSS totiž výslovně deklaruje v § 81 odst. 1 mezi povinnostmi soudců povinnost soustavně se vzdělávat a prohlubovat své odborné právní znalosti potřebné pro řádný výkon funkce (§ 82 odst. 2 ZSS), jakož i povinnost tuto funkci vykonávat v souladu se zájmem na řádném výkonu soudnictví. Kárným proviněním je pak podle § 87 ZSS zaviněné porušení povinností soudce, za které tedy nese soudce kárnou odpovědnost, která může vést až k jeho odvolání. Lze proto konstatovat, že k dosažení stavu, kdy by ze soudcovského sboru byly vyloučeny osoby, které povinnosti dbát na svoji odbornou úroveň ignorují, disponuje prostředkem, který Ústava ČR výslovně předpokládá jako výjimku ze zásady neodvolatelnosti. Ústava sice umožňuje, aby zákonodárce stanovil i

další důvody pro odvolávání soudů,ale protože to činí tak, že lze z dikce ustanovení čl.82 odst.2 Ústavy dovodit,že taková možnost je skutečně výjimečnou a musí být odůvodněna důvody zvláštního významu,ale takovýmto důvodem zřejmě nemůže být postup,jehož následek je stejný jako následek, který je možný i při realizaci kárného řízení, tedy řízení prováděného mimo moc výkonnou.

Povinnost udržovat odbornou úroveň je tedy povinností soudce, ale nemůže být sankcionována způsobem,na kterém se podílí jiná moc než soudní. Ústavní soud ČR zrušil celou hlavu týkající se odborného vzdělávání soudců včetně povinnosti soudců periodicky absolvovat vzdělávání v Justiční akademii.To je odůvodněno povahou této Akademie,v jejímž čele stojí ředitel,kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti a o samotné náplni vzdělávací činnosti rozhoduje Rada Justiční akademie, kde většinu členů tvoří osoby jmenované ministrem spravedlnosti. Proto je tedy program vzdělávání je vlastně pod bezprostředním dohledem ministerstva spravedlnosti. Soudci mají právo,vlastně i povinnost vzdělávat se. Výběr obsahu takového vzdělávání však musí být na nich.Pochopitelně lze hodnotit kladně, že je zde Justiční akademie zaručující vzdělávací aktivity,ale vždy je nutné,aby zde byly i jiné alternativy k takovému vzdělávání.Takový přístup má u soudců ještě výraznější úlohu než u jiných profesí,neboť předmětem jejich činnosti je aplikace a výklad práva,což je oblast často rozporuplná z hlediska názoru na konkrétních řešení právních věcí.Soudcům musí být dán prostor k nezávislé a svobodné tvorbě názoru s možností konfrontace rozdílných názorů z různých pramenů (jejichž volba by měla být ponechána na nich).Nebezpečnost ovlivnění svobodného názoru soudce, které ZSS v původním znění přinesl, souvisel s přezkoumáváním odborné způsobilosti.Způsobilost se měla mj. projevit i závěrečnou prací,která měla být podrobována hodnocení (jejíž výsledek v podobě hodnocení tak byl zřejmě podmiňován i soudcovou akceptací názorů v Akademii předložených).

Systém hodnocení byl několikastupňový. Nejprve byl hodnocen soudce předsedou „svého“soudu a zvláštním senátem složeného ze soudců tohoto soudu, pokud byla jeho odborná způsobilost vyhodnocena jako nevyhovující,následovalo ve 2.stupni řízení před Radou pro odbornou způsobilost(v Radě měli kromě soudců Nejvyššího a vrchního soudu volených soudci a 2 soudců losovaných ze soudců navržených krajským soudem zasedat i po

jednom advokátovi a notáři navržených svoji komorou a 2 odborníků navržených děkany právnických fakult veřejných vysokých škol se sídlem v České republice) .Kritériem pro hodnocení měla být úroveň znalosti zákonů a jiných právních předpisů použitých při vedení řízení a při rozhodovací činnosti,dále úroveň znalostí judikatury uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, Sbírce nálezů Ústavního soudu a dále jak se projevuje při vedení řízení a při rozhodovací činnosti,jaká je úroveň jeho teoretických znalostí,schopnost organizovat činnost soudního oddělení nebo se podílet na činnosti soudního oddělení,dále to,zda vykonává vědeckou,pedagogickou činnost. Šlo o složitý a komplikovaný systém lze kritizovat ze dvou úhlů pohledu. Jednak z toho,že již samotný přezkum odborné způsobilosti tím způsobem,že jsou vyhodnocována rozhodnutí soudce ve věci samé,tedy při činnosti,ve které je nadán suverenitou z titulu postavení soudce,je nepřípustné. Takovéto hodnocení probíhá v rámci využití opravných prostředků v jednotlivých typech řízení a nemůže být takto nahrazeno, resp. využito pro tento účel. Povinnost odborného vzdělávání je nezbytnou součástí povinností soudce a její nedodržení má být řešeno v kárném řízení, nikoliv jiným postupem,který je svou povahou značně pochybný. Výkonem soudní správy nelze zasahovat do nezávislosti soudnictví,a tedy i jednotlivých soudců. Právě zde jde ovšem o takovýto zásah. Soudce je navíc tímto tlačěn k obavám,že pokud se nějakým způsobem odchýlí od norem vytvořených soudní praxí (tedy od judikatury),bude za to sankcionován. Soudnictví přitom není pouze mechanickou aplikací právních předpisů,ale je činností, která má v sobě i jakýsi tvůrčí přístup,který se samozřejmě musí držet v mantinelech,které vytvářejí právní předpisy.

Přezkoumávání rozhodovací činnosti se v rámci soudní správy vždy omezuje jen na oblasti, jakými jsou dohled nad důstojností jednání, dodržováním soudcovské etiky,nad plynulým průběhem jednání. Tedy jde o záležitosti,které se týkají vlastní soudní činnosti,ale nikoliv rozhodování ve věci samé,ve které je soudce nadále autonomní. Proto přezkum,ve kterém by se hodnotilo rozhodování jako takové,se již vymyká z tohoto vymezení.Nemůže jít tedy o výkon soudní správy.A v podstatě nemůže jít ani o soudnictví,protože to není postup v rámci režimu opravných prostředků,tedy jakéhosi dozoru instančního.Snad jen dohled nad organizováním činnosti soudního oddělení lze chápat jako činnost,která je součástí soudní správy,ale i zde je třeba konstatovat,že mechanismus dohledu zde již je vytvořen v rámci dohledové složky soudní správy.

4.6 Dohled nad řádným plněním úkolů soudům svěřeným

Obecné ustanovení § 118 odst.1 ZSS vymezuje jako druhou oblast státní správy soudů dohled způsobem a v mezích zákonem o soudech a soudcích stanovených nad řádným plněním úkolů soudům svěřeným. Úkoly, které jsou soudům svěřeny, jsou vymezeny v Ústavě ČR jako v právním předpisu nejvyšší právní síly (konkrétně v čl.81 ,který stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy, a v čl.90, který říká, že soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům a stanoví, že jen soud může rozhodovat o vině a trestu za trestné činy) a konkretizovány v ZSS v ustanovení §2, které vymezuje úkoly soudů a rozlišuje přitom tři oblasti, tedy projednávání a rozhodování sporů a jiných věcí patřících do jejich pravomoci podle zákonů o občanském soudním řízení, dále projednávání a rozhodování trestních věcí patřících do jejich pravomoci podle zákonů o trestním řízení a rozhodování v dalších případech stanovených zákonem nebo mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil souhlas Parlament ČR a kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena. Státní správa soudu má tedy dohlížet na řádné plnění těchto úkolů. Nejde však o dohled absolutní, je omezen rozsahem, který stanoví zákon o soudech a soudcích. Zákonodárce zde musel především vyjít z limitů, které mu přináší ústavní předpisy. Především jde o uplatnění principu dělby moci a nezávislosti a nestrannosti soudního rozhodování. Proto zákonodárce nemohl rozsah tohoto dohledu uplatnit jako příliš široký, tedy takový, který by mohl tyto základní ústavní principy ohrozit. Účelem dohledu je zajistit nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování o subjektivních právech a povinnostech postupem závazně upraveným právním předpisem. Aby byl tento požadavek naplněn, tedy aby soudci takovýmto způsobem rozhodovali, jsou stanoveny různé mechanismy. Kromě dohledu v rámci režimu soudní správy je to pochopitelně dohled instanční, který se uplatní na základě použití opravných prostředků ve vlastním řízení a soud vyššího stupně pak přezkoumává, zda soud stupně nižšího postupoval v souladu se zákonem, zda tedy nedošlo k porušení právních předpisů, a to nejen z hlediska vlastní aplikace práva soudcem, ale také z hlediska obsazení soudu apod. Vedle těchto prostředků, které se vyznačují zejména tím, že se zde přezkumný orgán, tedy soud vyššího stupně, zabývá věcí meritorně, tedy rozhoduje vlastně o konkrétních právech a povinnostech, jsou zde i mechanismy přezkumu po linii nikoliv soudní, ale správní. Zde jde však nutně o přezkum nemeritorní, nepřezkoumává se tu vlastní soudní rozhodování, ale

postup soudu v řízení, tedy pouze záležitosti procesního charakteru. To je logické, neboť přezkum soudního rozhodování mimo rámec soudní moci je vyloučen a výkon soudní správy, byť je třeba svěřen osobě soudce, není soudnictvím ve smyslu konkrétního rozhodování o právech a povinnostech. Proto je také rozsah dohledu v této oblasti výslovně omezen zákonem.

Právě tím, že se zabývá soudní správa vlastní činností soudce, se odlišuje tato složka soudní správy od té první, která má především zabezpečit soudnictví dostatkem materiálních i personálních prostředků. Má tedy působit k tomu, aby bylo soudnictví schopno existovat a plnit své funkce. Na druhé straně dohledová část se nezabývá zajištěním podmínek pro řádný výkon soudnictví, ale řeší již konkrétní postupy uplatňované v rámci soudnictví, tedy postup soudů, resp. soudců v konkrétních řízeních.

Výčet konkrétních dohledových pravomocí uvádí ZSS na několika místech, a to ve vztahu ke konkrétním orgánům soudní správy (§123 odst.2, 124 odst.2, 125 odst.2, 126 odst.2, 127 odst.2 ZSS). Lze ale říci, že jde o ustanovení v podstatě shodná vymezující úkoly a pravomoci náležející předsedům jednotlivých soudů a také ministerstvu spravedlnosti. Obdobné ustanovení lze nalézt i v SŘS, a to v § 29 odst.2 SŘS. Určité odchylky pak najdeme při porovnání ustanovení o těchto dohledových pravomocích u ministerstva spravedlnosti a u předsedů jednotlivých soudů. To je pochopitelně ovlivněno tím, že ministerstvo je ústředním orgánem soudní správy a tomu odpovídá i větší rozsah kompetencí v oblasti soudní správy.

Pokud jde o předsedy jednotlivých soudů, tak zákon stanoví, že předseda soudu dbá o důstojnost jednání a dodržování zásad soudcovské etiky v řízeních vedených u „jeho“ soudu (předseda krajského soudu má tuto pravomoc větší, neboť jeho dohledová pravomoc se vztahuje i na řízení probíhající u okresních soudů v jeho obvodu), a o to, aby v těchto řízeních nedocházelo k průtahům.

Pojmy důstojnost jednání a soudcovská etika jsou neurčitými pojmy. Zákon sám je nedefinuje, čímž dává široký prostor pro uvážení, v kterých konkrétních případech budeme moci ještě hovořit o jednání, které není narušením důstojnosti jednání nebo porušením soudcovské etikety. Pokud jde o důstojnost jednání, tak vodítkem pro to, co lze pod tímto pojmem rozumět, dává vyhláška Ministerstva spravedlnosti ČR č.37/1992 o jednacím řádu

pro okresní a krajské soudy, která se v §11-18 právě obsahem pojmu důstojného jednání zabývá. Jde o poměrně podrobná ustanovení upravující jak postup ještě před zahájením jednání (vyvolání věci, která bude projednána, umístění štítků se jmény osob, které jsou členy senátu, jméno, příjmení zapisovatele atd.), průběhu jednání (kdy jsou přítomní povinni povstat, kdy je možné klást otázky, vyjadřovat se, zákaz kouření nebo používání jídel a nápojů v jednacím síni, způsob oslovování soudních osob a přítomných osob, způsob oznamování o vyloučení veřejnosti apod.). Porušením těchto povinností by tedy došlo zároveň k narušení důstojnosti jednání, je přítom nerozhodné, zda tato pravidla porušil soudce, nebo jiná přítomná osoba. V každém případě soudce odpovídá v zásadě za průběh jednání a za to, aby porušování důstojnosti jednání předcházel, popřípadě je přímo v průběhu jednání řešil (tj. aby zakročil a zjednal tak pořádek při soudním jednání, a to ať už slovní výtkou ve vztahu k osobám, které narušují důstojnost jednání, tak i např. využitím institutů, které znají procesní právní předpisy, zejména použitím pořádkové pokuty (§53 OSŘ, §66 TrŘ, §44 SŘS) nebo i vykázaním z místa, kde se jedná (§54 OSŘ).

Pojem „soudcovská etika“ není rovněž zákonem vymezen. Lze ale dovodit, že se jedná o soubor morálních pravidel, které je soudce jako příslušník soudcovského stavu povinen dodržovat a které slouží k zabezpečení důstojnosti soudcovské funkce a tím také k zachování důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé soudní rozhodování. ZSS v § 80 uvádí výčet určitých povinností, které je soudce povinen dodržovat, přičemž řadu z nich by bylo možné pod pojem soudcovské etiky podřadit. Zákon zde hovoří jednak o obecné povinnosti vykonávat svoji funkci svědomitě a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Znamená to, že zákon klade na soudce určité povinnosti, které přesahují jen rámec vlastního výkonu funkce, ale vztahuje se i na jeho mimosoudní, tedy soukromý život, který nelze pochopitelně od výkonu profese zcela oddělit. Je snahou, aby soudce byl vnímán jako osoba nezávislá, nestranná, a to nejen v soudní místnosti, ale i mimo ni, neboť jinak by neomezenost jeho jednání v soukromém životě mohla vyústit v ohrožení takové důvěry, kterou by v něj veřejnost měla mít. Proto také § 80 odst. 4 ZSS dále konkretizuje tuto povinnost požadavkem, aby si soudce počínal při své činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu politických práv tak, aby tato činnost neohrožovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu nebo nenarušovala

důstojnost soudcovské funkce nebo mu nebránila v řádném výkonu funkce soudce. Soudce je povinen podle §80 odst.5 ve svém osobním životě svým chováním dbát o to, aby jeho chování nenarušovalo důstojnost soudcovské funkce a neohrožovalo nebo nenarušovalo důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů, zejména nesmí umožnit, aby jeho funkce byla zneužita k prosazování soukromých zájmů. Další povinnosti zákonem stanovené požadují např. poskytovat účastníkům řízení nebo stranám soudního řízení nebo jejich zástupcům plnou možnost k uplatnění jejich práv, prosazovat a obhajovat nezávislost soudnictví a jeho dobrou pověst, chovat se tak, aby nebyla dána příčina ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce, odmítnout zásahy, nátlaky, žádosti, které by ohrozily nezávislost soudnictví, nenechat se ovlivnit politickými stranami, vystupovat nezaujatě ke stranám nebo účastníkům řízení, chovat se tak, aby nezavdal příčinu ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce. § 80 odst.6 ZSS pak upravuje další povinnosti, které lze podřadit pod soudcovskou etiku a které se týkají povinnosti soudců zachovávat náležitou úctu k ostatním soudcům, jiným osobám vykonávajícím právní povolání a k ostatním zaměstnancům soudu a k účastníkům nebo stranám řízení. Ve vztahu k zástupcům účastníků nebo zástupcům stran soudního řízení je pak soudce povinen se zdržet projevů sympatií, náklonnosti nebo negativních postojů.

Všechny tyto povinnosti lze podřadit pod pojem soudcovské etiky. Pochopitelně nejde o výčet taxativní, k porušení soudcovské etiky může dojít i jednáním, které není v zákoně takto výslovně popsáno, ale které naplňuje znaky provinění se proti soudcovské etice. Obdobně to platí u důstojnosti jednání. Porušením důstojnosti jednání nemusí být jen jednání popsaná v JŘ, ale i jednání jiná, kterými došlo k narušení jakýchsi pomyslných pravidel jednání spíše morálního charakteru, které se jeví objektivně jako narušení důstojnosti soudního jednání. Přestože tedy jde o povinnosti často především morálního charakteru, tak zákon o soudech a soudcích jim přiznává také povahu povinností právních, které musí soudce dodržovat a za jejichž porušení je odpovědný. Kárné provinění je definováno v §87 odst.1 ZSS jako zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Pokud tedy dané jednání naplní tuto skutkovou podstatu, bude činěn soudce kárně odpovědným postupem upraveným jednak v ZSS, tak v zákoně o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

Třetí složkou dohledové pravomoci je pak dohled nad tím, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům, tedy aby řízení bylo plynulé. Plynulým řízením lze rozumět takové řízení, v němž nedochází k ničím neodůvodněným průtahům, tedy kdy dochází jen k těm průtahům, které jsou nutné z potřeby řádného objasnění věci a dosažení spravedlivého a právně korektního rozhodnutí. Požadavek plynulosti řízení má svůj ústavní základ v Listině, když čl. 38 odst. 2 přiznává každému právo, aby byla jeho věc projednána bez zbytečných průtahů. Na mezinárodněprávní úrovni je pak zásadní Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“), která přiznává každému právo na to, aby byla jeho věc projednána v přiměřené lhůtě. Úmluva chápe zajištění plynulosti řízení jako jednu z neopominutelných součástí realizace práva na spravedlivý proces. Důraz na plynulost řízení je odůvodněna tím, že pouze včas poskytnutá právní ochrana může být účinná a vnést právní jistotu do právních vztahů.

Poněkud odlišně od pravomocí předsedů soudů jsou koncipovány kompetence ministerstva spravedlnosti ve věcech dohledu nad řádným výkonem soudnictví. To vychází z jeho postavení jako ústředního orgánu soudní správy. Proto v § 123 odst. 2 zákona nalezneme ustanovení, které říká, že úkolem ministerstva je sledovat a hodnotit postup vrchních, krajských a okresních soudů v řízení a rozhodování pouze z hlediska dodržování zásad důstojnosti jednání a soudcovské etiky a zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům. Obsah dohledu tedy zůstává stejný, rozsah se však mění tím, že zatímco předseda soudu se zabývá v zásadě svým soudem (výjimka je u předsedy krajského soudu, který tak činí i ve vztahu k okresním soudům v obvodu krajského soudu – § 126 odst. 3 ZSS), tak v případě ministerstva spravedlnosti jde o přezkum postupu všech obecných soudů vyjma soudů nejvyšších, kterým je tak vzhledem k jejich postavení v mechanismu soudní moci zachována jakási autonomie v tomto dohledu. Ministerstvo může vykonávat dohled jak prostřednictvím předsedy soudu (jako prodloužené ruky ministerstva) a jeho rozhodování, tak může postupovat i samostatně, nezávisle na něm a provádět tedy dohled i tam, kde tak předseda soudu nečinil.

ZSS pak upravuje i prostředky, jakými je dohled prováděn. Jsou jimi provádění prověrek soudních spisů, dohled nad úrovní soudního jednání a vyřizování stížností fyzických a právnických osob na postup soudů. Ministerstvu spravedlnosti je pak navíc umožněno

provádět tento dohled i tím, že sleduje a vyhodnocuje stav soudních agend na základě výkazů a justiční statistiky.

Dohledová oblast s sebou nese určitá úskalí, protože při výkonu dohledu se předseda (popř. místopředseda soudu, ministerstvo, resp. osoba jím delegovaná) vlastně zabývá věcí, která je předmětem rozhodování nezávislého soudce, byť na věc nahlíží z jiného úhlu pohledu. Ovšem oddělitelnost mezi pouze kontrolní sférou a vlastní rozhodováním nemusí být vždy zřejmá. To se týká především dohledu nad plynulostí řízení, kde dohlížející soudce se jen těžko může vyhnout hlubší analýze daného případu, protože bez ní by jen obtížně mohl posoudit, zda skutečně došlo k průtahům v řízení nebo nikoliv. Dohlížející osoba se samozřejmě musí (alespoň navenek) vyhnout hodnocení stavu věci, předjímání rozhodnutí soudu ve věci samé atp., jeho role je jiná, vyjádřit se pouze k opodstatněnosti stížnosti proti průtahům a zjednat nápravu. Samozřejmě rozhodnutí o průtazích může do jisté míry ovlivnit rozhodnutí soudce řešícího danou věc, neboť taková rozhodnutí o průtazích činí v zásadě funkcionář soudu, tedy jistá autorita ve vztahu k soudci. A nelze samozřejmě opomenout ani to, že již samotný fakt, že se danou věcí zabývá další osoba a určitým způsobem ho řeší, hraje roli a názor této další osoby se může dostat a zapojit do toků myšlenek soudce a může tedy ovlivnit jeho pohled na danou problematiku. Právě oblast dohledová je tedy nejvíce ohrožena skutečným zásahem do nezávislého soudního rozhodování. Tato hrozba však musí být odražena, ať už vykonává soudní správu soudní orgán nebo orgán moci výkonné.

Nelze přijmout myšlenku, že v případě uplatňování soudcovské samosprávy by o žádný vliv ve skutečnosti nešlo, protože by tento vliv pocházel přímo od orgánu soudní samosprávy, tedy orgánu složeného ze soudců vybavených rovněž soudcovskou nezávislostí. Soudní nezávislost totiž nelze chápat jen jako nezávislost soudní moci jako celku, ale i jako nezávislost jednotlivých soudců, a to i na soudcích ostatních. Soudce je v daném konkrétním případě „suverénem“, a do jeho pravomoci mu nikdo nesmí zasahovat, a to ani jiný soudce, byť by byl předsedou soudu. Samozřejmě faktickému ovlivnění (byť nezaviněnému) nelze zabránit. Nicméně dohledová složka soudní správy je pochopitelně nutná, protože je podmínkou k zajištění řádného výkonu soudnictví, které se bez kontrolních mechanismů nemůže obejít, neboť vždy je zde nebezpečí excesu soudce, který se řídí jinými myšlenkami než jsou ty na co nejlepší výkon soudnictví. Samozřejmě při takovýchto postupech by zde

byla pojistka v podobě kárného řízení, ovšem takovýto postup je značně zdlouhavý a navíc účastníci řízení nemají kárnou iniciativu, mohou nanejvýš dávat podněty k zahájení kárného řízení .

Ohledně problematiky dohledu se tak stejně jako vůbec v celé oblasti správy soudů nabízí otázka, který orgán by byl nejvhodnější pro výkon této dohledové činnosti. V této oblasti se ještě více než jinde v soudní správě nabízí vhodnost dohledu orgánu soudního typu, tedy dohledu prováděného jiným soudcem (soudci), neboť lze jen těžko předpokládat, že by zde byl někdo vhodnější, kdo by dokázal posoudit, zda v daném případě dochází k průtahům v řízení, nebo k narušování důstojnosti jednání. Jen soudce má totiž zkušenosti se soudním rozhodováním, a tedy s překážkami a nástrahami, které mohou v procesu soudního rozhodování nastat a se zdržením z toho vyplývajícím a dokáže se tak vžít do pocitu jiného soudce, tedy kolegy, který se bude zabývat konkrétní věcí. Naopak vykonávání dohledu správním orgánem nesoudního typu, tedy osobami, kteří nejsou soudci, s sebou nese nástrahy ne tolik odborného pohledu na věc a zjednodušeného vnímání dané problematiky. Na druhé straně taková osoba není součástí moci soudní, udržuje si proto určitý odstup a tím není zatížena pocitem profesionální loajality vůči soudcům. V každém případě, ať už je zvolen model jakýkoliv, nesmí být nikdy výkon dohledové činnosti prostředkem k vytváření nátlaku na moc soudní, a to ani zvenčí ani uvnitř soudní moci. Soudce je při rozhodování nezávislý, nestranný a nikdo tyto významné atributy jeho funkce nesmí ohrožovat. To může být problém například tehdy, pokud dohledovou činnost vykonává předseda nebo místopředseda soudu, kterého soudce, jehož činnost předseda nebo místopředseda soudu, přezkoumává, zná, neboť v zásadě působí u stejného soudu. Může tak zde vzniknout jakýsi pocit úcty soudce k soudnímu funkcionáři a naopak pocit loajality soudního funkcionáře k soudci svého soudu. Od takovýchto postupů je ale třeba se oprostit a zajistit, aby dohledová činnost skutečně plnila svůj účel, tedy zajistila ochranu před takovým průběhem řízení, které je v rozporu s principy soudnictví a je proto nepřijatelné.

Dohledová činnost se tedy může týkat výlučně procesního postupu, zejména dodržování zákonných povinností, které má soud v zájmu plynulosti, hospodárnosti i koncentrace řízení, dodržování zákonných lhůt apod. Zjistí-li orgán soudní správy porušení povinností soudce, může z toho vyvodit důsledky, a to v podobě kárné žaloby, o které pak bude

rozhodovat specializovaný kárný senát, nikoliv tedy přímo orgán soudní správy, ale na tomto správním orgánu nezávislá instituce. Oprávnění ke kárné žalobě je logickým vyústěním kontrolní pravomoci soudní správy, ta by jinak pozbyla významu, neboť by sice došlo k vyřízení konkrétní stížnosti, ale k přijetí žádného preventivního opatření pro zabránění opakování takového pochybení by zde nedošlo. Nezávislost soudní moci zde chrání právě to, že rozhodování o tom, zda skutečně došlo ke kárnému provinění, je v rukou jiného orgánu než je orgán soudní správy. Jde tak o ochranu nezávislosti soudní moci i soudce jako jednotlivce, neboť dohledová pravomoc je již skutečně na jakési hranici zasahování do vlastního rozhodování, proto se také někdy dohledová pravomoc zařazuje nikoliv mezi výkon soudní správy v pravém smyslu, ale mezi jakousi správou svého druhu, neboť jejím výkonem je možné nepřímo ovlivnit výkon moci soudní a může tak dojít při současném modelu soudní správy v České republice k zásahu moci výkonné do moci soudní.⁵⁰

Podrobnosti k výkonu soudního dohledu stanoví instrukce Ministerstva spravedlnosti z roku 2002 k výkonu soudního dohledu o okresních, krajských a vrchních soudů (č.j. 87/2002- Org.). Ta navazuje na ZSS a konkretizuje ustanovení zákona. Především i instrukce zdůrazňuje hlavní zásadu tohoto dohledu, že výkon soudního dohledu nesmí zasahovat do ústavní zásady nezávislosti soudního řízení a rozhodování. Tato instrukce rozvádí tak, že tento požadavek neznamená pouze zákaz přímého ohrožování nebo porušování zásady nezávislosti, ale i zákaz využívání takových norem nebo metod dohledu, které by v laické nebo odborné veřejnosti mohly takový dojem vyvolat. Znamená to, že se zdůrazňuje význam jakési prevence, předcházení negativního postoje veřejnosti, tedy je třeba nejen nezasahovat soudním dohledem do nezávislosti soudů, ale také činit takovýto vnější dojem, že k tomuto zásahu opravdu nedochází. Instrukce zároveň ponechává předsedovi soudu možnost pověřit místopředsedu soudu plněním úkolů soudního dohledu v rozsahu, který uzná za vhodné. Tím se má usnadnit dohledová činnost předsedy soudu, neboť pochopitelně předseda soudu plní i další úkoly, než jen dohlížet nad výkonem soudnictví, a proto je zde vhodná jakási dělba práce. Zároveň však se tímto pověřením předseda soudu nezbavuje své odpovědnosti za řádný výkon soudního dohledu. Instrukce umožňuje pověřit jednotlivými úkony soudního

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. 18/2006 příkladmo uvádí jako činnosti, které jsou takto specifické pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, vyřizovat stížnosti nebo činit podněty ministru spravedlnosti k podání stížností pro porušení zákona.

dohledu také soudce příslušného soudu. Nemůže jít tedy o dohled v rozsahu, v jakém jej vykonává předseda, popř. místopředseda v rozsahu pověření, protože takováto pravomoc je dána jen těmto soudním funkcionářům, ale pouze o dílčí úkony, které budou jednou ze složek dohledu. Instrukce zdůrazňuje nutnost vzájemné spolupráce při výkonu soudního dohledu ve vztahu mezi předsedy soudu a ministerstvem, resp. předsedy okresního soudu s předsedy krajského soudu. Ministerstvo má stanovovat základní priority soudního dohledu a prověřovat jejich dodržování. Pokud jde o samotný dohled, instrukce klade důraz na periodické prověrky, u okresních soudů by měla být rychlost a plynulost řízení prověřována nejméně jednou za dva roky. Dojde-li při prověrce ke zjištění určitých pochybení, má mít soudce, kterého se to týká, možnost vyjádřit se k tomuto závěru, toto vyjádření bude součástí informativní zprávy, která je výsledkem kontroly. Zpráva musí obsahovat i přijatá opatření k nápravě včetně eventuálního postihu nebo návrhu postihu.

Dohled nad řádným výkonem soudnictví je povinností orgánů soudní správy (ministerstva spravedlnosti, předsedů soudů), který vyplývá přímo ze zákona. Jde tedy o dohled „ex offio“, kromě toho je však možná i aktivní účast jednotlivých fyzických a právnických osob v procesu tohoto dohledu. Zákon o sodech a soudcích totiž v díle šestém hlavy třetí věnované státní správě soudů upravuje institut stížností, který dává fyzickým a právnickým osobám možnost obrátit se na orgány státní správy soudů a iniciovat tak jakési „kvaziřízení“, jehož výsledkem má být rozhodnutí orgánu soudní správy o této stížnosti, tedy její vyřízení. Možnost těchto jednotlivců podávat stížnosti je však zákonem omezena, a to jednak pozitivním výčtem důvodů, z kterých je možné stížnosti podat a pak negativním vymezením, kdy je nemožné se stížností úspěšně domáhat určitého postupu.

Stížností se lze tedy obrátit na orgán státní správy soudů jen, pokud jde o průtahy v řízení, nebo nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem (§164 odst.1 ZSS). Jde tedy v podstatě o stejnou oblast, v jaké vykonávají dohled orgány soudní správy. Nejde tak o stížnost proti konkrétnímu rozhodování o právech a povinnostech, neboť tam dávají jednotlivé procesní předpisy dostatečné prostředky k ochraně (prostřednictvím existence opravných prostředků), ale o jakési doprovodné jevy týkající se procesu, které jsou přesto důležité a musí mít takovou kvalitu a úroveň, aby nedošlo ke zpochybnění úlohy soudnictví ve společnosti. Nedůstojnost jednání, nepřiměřené

chování soudce a i jiných osob, s kterými přišli v rámci řízení jeho účastníci do styku, pochopitelně vrhá nepříznivý dojem na soudnictví. Možnost obracet se stížností na orgán soudní správy odůvodněné průtahy v řízení je také vhodné, neboť soudnictví by mělo fungovat co nejrychleji, nejefektivněji a možná zdržení by měla být objektivně zdůvodněna. Ochranu práv totiž může efektivně zajistit pouze ochrana rychlá, a pokud k tomu soud nesměřuje, je třeba dát prostor, jak se proti tomuto jednání bránit.

Naopak v § 164 odst. 2 ZSS je uvedeno, že stížností se nelze domáhat přezkoumání postupu soudu ve výkonu jeho nezávislé rozhodovací činnosti. Jde zde o potvrzení nemožnosti zásahu do rozhodování konkrétních věcí jinou cestou než opravnými prostředky upravenými v jednotlivých zákonech (OSŘ, TrŘ, SŘS). Ochranou pro osoby stížnost podávající je ustanovení § 165 ZSS, podle kterého nesmí být podání stížnosti stěžovateli na újmu. Jde o nezbytnou záruku pro stěžovatele, který nesmí být za to, že si stěžoval, nikterak sankcionován, a to ani tehdy, pokud by byla stížnost nakonec zamítnuta. Stěžovatel má právo využít zákonného prostředku, který se mu nabízí a je nepřípustné, aby orgán soudní správy nebo soud samotný jej takto potrestal, například rozsudkem v jeho neprospěch. Pokud se však stěžovatel dopustí obsahem svého podání trestného činu nebo přestupku, pak pochopitelně bude jeho odpovědnost zachována. Například křivé obvinění určitých soudních osob z jednání, kterého se nedopustili a stěžovatel, ačkoliv o tom ví, toto namítá, nemůže zůstat bez následku v podobě odpovědnosti samotného stěžovatele, neboť jinak by mohl stížnost podat kdokoli s jakýmkoliv obsahem, a využívat ji tak i k jakémusi zastrašování soudních osob útokem na jejich pověst.

Stížnost se tedy podává u orgánu státní správy soudů, který je příslušný k jejich vyřízení, tzn. buď u předsedů soudů, nebo u ministerstva spravedlnosti. U předsedů soudů se podávají stížnosti na průtahy v řízení, nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení místopředsedou soudu, předsedy senátu, soudci, asistenty soudců a dalšími zaměstnanci u tohoto soudu působící. A také stížnosti na předsedu soudu o stupeň nižšího v hierarchii soudů se podávají u předsedy soudu vyššího (tzn. stížnosti na předsedu vrchního soudu vyřizuje předseda Nejvyššího soudu apod.), protože pochopitelně předsedové soudů nemohou rozhodovat o stížnostech proti své osobě z důvodu zaujatosti a vyloučení předsedů soudů z možnosti, aby na něj byly podávány stížnosti, by bylo nijak neodůvodněným

zvýhodněním. (K vyřízení stížnosti proti předsedovi NS ani NSS však žádný orgán příslušný není. Stížností lze napadnout pouze způsob vyřízení stížností předsedy těchto soudů, které byly podány proti osobám působících u jeho soudu, resp. v případě předsedy NS vůči předsedovi vrchního soudu). Předseda krajského soudu je navíc oprávněn vyřizovat i podání, které obsahuje nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti ve věci vyřizované předsedou okresního soudu s výjimkou stížností na průtahy řízení. Předseda krajského soudu tak zde plní roli jakéhosi odvolacího orgánu. Jinak je však přezkumná pravomoc v rukou ministerstva spravedlnosti, které vyřizuje podání, jejímž obsahem je nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti ve věci vyřizované předsedou Nejvyššího soudu, vrchního soudu nebo krajského soudu. Kromě toho je také oprávněno vyřizovat stížnosti na postup vrchního a krajského soudu, obsahuje-li podání stížnost na průtahy řízení nebo na nevhodné chování anebo narušování důstojnosti řízení předsedou soudu.

Protože je ministerstvo ústředním orgánem státní správy soudu, přísluší mu i oprávnění vyhradit si rozhodování o jakékoliv stížnosti, k jejichž vyřízení je jinak příslušný předseda kteréhokoliv soudu. Realizuje se tak celková odpovědnost ministerstva za chod soudnictví, na druhé straně se pak tím zvyšuje ingerence moci výkonné do moci soudní při takovémto přezkumu. Ministerstvu je tak dána priorita oproti běžným předsedům soudů, kteří jsou také orgány státní správy soudů, tedy vlastně moci výkonné, ale přeci jen jsou zároveň soudci, což je předurčuje k vyšší kvalitě vyřizování stížností, protože mají zkušenosti se soudním rozhodováním, což v případě ministerstva platit nemusí. A navíc samozřejmě ministerstvo stojí mimo rámec soudní moci, a při vyřizování stížností se zabývá konkrétními případy, provádí prověrku soudních spisů, a tím proniká do vlastního soudního rozhodování, které má být od moci výkonné odtržené.

O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel ve stanovené lhůtě informován stejně jako o tom, jaká opatření byla přijata k odstranění zjištěných závad, pokud byla stížnost shledána důvodnou. Orgán rozhodující o stížnosti je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené a pokud je to nutné, může vyslechnout stěžovatele, osoby, proti kterým stížnost směřuje, popřípadě i další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.

Zákon umožňuje stěžovateli využít jakéhosi opravného prostředku v podobě žádosti ministerstvu spravedlnosti, aby přešetřilo způsob vyřízení stížnosti předsedou Nejvyššího

soudu, vrchního soudu nebo krajského soudu, resp. žádosti předsedovi krajského soudu, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti vyřizované předsedou okresního soudu v jeho obvodu, a to tehdy, má-li za to, že stížnost na nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení jím nebyla řádně vyřízena. Netýká se tedy průtahů v řízení, kde je postup v podstatě jednoinstanční, což vychází ze smyslu těchto ustanovení, jejichž účelem je především zabránit průtahům, což by v případě víceinstančního postupu mohlo být stěžejně dosaženo, neboť by pochopitelně takovýto postup znamenal výraznou časovou zátěž.

Podrobnosti ke způsobu přijímání, evidování a vyřizování stížností na postup soudů pak upravuje instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR č.j.106/2001 – OSM o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

SŘS upravuje stížnosti pouze stručným ustanovením § 30 SŘS, kde stanoví jednak kompetenci předsedy Nejvyššího správního soudu vyřizovat stížnosti na průtahy v řízení, na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení místopředsedou soudu, předsedy senátů, soudci, asistenty soudců a dalšími zaměstnanci působícími u Nejvyššího správního soudu. (SŘS potom i zde, obdobně jako to činí ZSS, přiznává ministerstvu spravedlnosti možnost vyřizovat stížnosti na tyto osoby působící u NSS, pokud si jejich vyřízení vyhradilo). Stejně tak je ministerstvo oprávněno zabývat se podáním, jehož obsahem je nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti vyřizované předsedou NSS. Jiná ustanovení o stížnostech SŘS neupravuje, ovšem z ustanovení § 3 odst. 2 SŘS stanoví subsidiární použitelnost obecných předpisů na oblast týkající se organizace soudů a postavení soudců, vyplývá, že se zde použijí právě ustanovení ZSS o vyřizování stížností.

Naopak ZÚS institut stížnosti vůbec neupravuje, stejně jako neupravuje vztah k ZSS, takže ustanovení ZSS nelze použít. Podávání stížnosti tedy není právně upraveno, ale pochopitelně není vyloučeno, že některá osoba takovou stížnost podá, bude pak věcí Ústavního soudu, jakým způsobem bude postupovat.

Jako další ochranu účastníka nebo strany řízení přinesla novela ZSS s účinností od 1.7.2004 institut „návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu“ (§174a ZSS). Návrh má za cíl, aby soud nejbližší vyššího stupně určil nižšímu soudu, jemuž jsou průtahy vytýkány, lhůtu, ve které je soud povinen úkon provést (může jít např. o nařízení jednání, vydání

rozhodnutí ve věci). Soud, jemuž je lhůta určena, je tímto vázán a neuposlechnutí by mohlo vyvolat kárnou odpovědnost soudce.⁵¹ Podmínkou návrhu je, že účastník podal stížnost na průtahy řízení a má za to, že tato stížnost nebyla řádně vyřízena. Návrh směřuje k určení lhůty soudu, vůči kterému jsou průtahy namítány. Z návrhu musí být patrné, kdo jej činí, o jakou věc jde, o jaký procesní úkon se jedná, v čem jsou podle navrhovatele spatřovány průtahy v řízení a čeho se navrhovatel domáhá. Soud postoupí (do 5 dnů od doručení) návrh soudu příslušnému o něm rozhodnout, tedy soudu nejbližší vyššího stupně (jde-li o věci správního soudnictví, tak Nejvyššímu správnímu soudu), o návrhu proti NS a NSS rozhoduje jiný senát, než pro kterému směřuje. Pro řízení se subsidiárně použijí ustanovení části 1 a 3 OSŘ, tedy obecná ustanovení a ustanovení o řízení v prvním stupni v občanském soudním řízení (§174a odst.3 ZSS). Soud musí rozhodnout do 20 dnů od předložení. Dospěje-li k závěru o oprávněnosti návrhu, protože s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu dochází v řízení k průtahům, určí lhůtu k provedení procesního úkonu, u něhož jsou průtahy namítány. Proti rozhodnutí o návrhu na určení lhůty se nepřipouštějí opravné prostředky (což je logické, protože pokud by to bylo možné, přineslo by to další zdržení v řízení, které si stěžovatel rozhodně nepřeje). Jde tedy o poměrně účinný prostředek ochrany proti průtahům v řízení, který byl vytvořen také proto, že procesní předpisy většinou lhůty pro provedení procesních úkonů neobsahují (výjimkou jsou např. v OSŘ § 158 odst.3 lhůta 30 dnů od vyhlášení rozsudku pro odeslání písemného vyhotovení rozsudku, přičemž předseda soudu může ze zákonem stanovených důvodů tuto lhůtu prodloužit, nejvýše však o 60 dnů, obdobná ustanovení nalezneme v SŘS v §54 odst.3, OSŘ stanoví lhůtu 7 dnů pro rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření (§75 odst.4 OSŘ), TrŘ lhůtu pro vyhotovení rozsudku v § 129 odst.2 TrŘ aj.). Nepříliš časté stanovení lhůt zákonem má svůj původ v tom, že každý konkrétní případ se od jiného liší a tím se liší i délka řízení, tedy čas, který musí soudce dané věci věnovat. Proto je třeba to, zda dochází k průtahům, hodnotit vždy individuálně ve vztahu ke konkrétní věci, a nikoliv obecně vymezením lhůty, neboť ta není schopna vždy vystihnout všechny možné varianty a zvláštnosti, které mohou u konkrétního případu nastat. Proto je vhodný právě institut dohledu nad tím, zda průtahy nenastávají a možnost podávat stížnosti za tímto účelem, popř. návrh na určení lhůty pro provedení procesního úkonu. Takovýto návrh má v podstatě kompenzovat nemožnost podat žádost o

⁵¹ Winterová, A.: Civilní právo procesní, Linde, Praha 2006, str. 75.

přezkoumání vyřízení stížnosti o průtazích. Jde o kompenzaci velice vhodnou, která bere v potaz potřebu urychleně rozhodnout, a to rozhodnout nejen o tom, zda k průtahům dochází, ale také přinést řešení, které má tento stav překonat. Samozřejmě je zde opět otázka vhodnosti toho, kdo bude vykonávat rozhodování o těchto lhůtách. Zde je zcela jednoznačně vítáno, když je tato pravomoc svěřena soudci, kteří jednoznačně lépe než ministerstvo mohou v těchto věcech rozhodnout, neboť mají zkušenosti se souzením a tedy i s tím, jak by měl který úkon přibližně dlouho trvat, samozřejmě vždy musí přihlídnout ke konkrétní věci, o kterou jde. Tedy zabývají se i věcí samou, ale nerozhodují o ní, nýbrž pouze se snaží určitou časovou hranicí urychlit postup soudce, který v této věci rozhoduje. Postup soudu, který o lhůtě rozhoduje, musí být nanejvýše citlivý a přesný, nebylo by žádoucí stanovovat lhůty zcela krátké nebo šibeniční, jejichž splnění by nebylo možné ať už vůbec, nebo jenom za cenu toho, že tak bude učiněno s urychlením a tedy nikoliv pečlivě. Otázkou také je, jakým způsobem má být provedení procesního úkonu stanoveno a zda lze nařídít provedení jakéhokoliv úkonu. Zvláště kontroverzní může být odpověď na otázku, zda například může soud, který určuje povinnost provést procesní úkon, určit, který z navržených důkazů soud provede, neboť z povahy soudnictví a charakteru procesu založeného na základě volného hodnocení důkazů, by mělo jít o záležitost v působnosti soudu ve věci rozhodujícího a zasahováno do ní by mohlo být jen za použití opravných prostředků.⁵²

Zákon o soudech a soudcích upravuje i některé další instituty, které by bylo možné rovněž zařadit mezi tzv. soudní dohled. Konkrétně jde o úpravu související s institutem stížnosti pro porušení zákona. Jde o mimořádný opravný prostředek, který upravuje TrŘ v §266 a následujících. ZSS stanoví určité úkoly předsedům jednotlivých soudů ve vztahu k ministerstvu spravedlnosti. Ministr spravedlnosti je jako jediná osoba aktivně legitimována k podání takového mimořádného opravného prostředku, a protože pochopitelně on ani jeho aparát nemusí vždy získat údaje o všech situacích, ve kterých připadá využití takového prostředku v úvahu. Proto ZSS upravuje jakousi spolupráci předsedů soudů s ministerstvem spravedlnosti spočívající v dávání podnětů ministerstvu k podání stížnosti pro porušení zákona, dojde-li předseda soudu k závěru, že jsou splněny podmínky pro jejich podání, jak je upravuje TrŘ. Opět specifické je postavení ve vztahu předsedy krajského a okresního soudu.

⁵² Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář) C.H.Beck, Praha 2004, str. 374 - 375.

Předseda okresního soudu totiž podává podněty předsedovi krajského soudu, který je pak postupuje ministerstvu. Dojde-li předseda krajského soudu k názoru, že takovýto podnět nesplňuje podmínky TrŘ, postoupí jej rovněž, ale přidá k němu svoje stanovisko. Obdobný postup je upraven ve vztahu k podnětům, které jsou předsedovi okresního soudu podávány předsedy senátů nebo soudců „jeho“ soudu. Pokud se předseda okresního soudu domnívá, že nesplňují podmínky TrŘ, předloží je se stanoviskem předsedovi krajského soudu. Jinak jej postupuje předsedovi krajského soudu bez dalšího.

4.7 Sjednocování judikatury

Sjednocování judikatury stojí do značné míry na hranici mezi soudnictvím jako rozhodovací činností a mezi soudní správou. Předmětem tohoto procesu je snaha, aby byla zajištěna právní jistota účastníků, popř. stran řízení při rozhodování soudů. Souzení je aplikací právních předpisů, ovšem soud, který řeší určitý právní konflikt, se často dostává do situace, kdy buď určitá právní norma pro úpravu daného vztahu zcela chybí, nebo sice zde je, ale jeví se jako nejednoznačná, nabízející více alternativ řešení, více možností výkladu. Často se tak řešení na první pohled shodné kauzy různými soudy může jevit jako rozdílné, což má nepříznivé důsledky především pro mínění, jaké soudní moc získá v očích veřejnosti. Veřejnost očekává jakousi jednotnost rozhodování, aby tak měla právní jistotu o tom, že v obdobné věci bude rozhodováno obdobně. Rozdílnost hodnocení pak může být odůvodněna buď specifičností daného konkrétního případu, která odůvodnila odchýlení se od postupů běžných, nebo tím, že se tak stalo na základě pochybení soudce. Pro zajištění vyšší stupně právní jistoty jsou proto soudní procesy zásadně formulovány na principu víceinstančním, aby případná pochybení mohla být v rámci procesu odstraněna. Možnost vícerého výkladu právních norem a tím i rozdílu v judikatuře soudů vychází z povahy zákona jako právního předpisu abstraktního. Zákon neřeší veškeré možné situace, ale snaží se být obecným právním předpisem. Při aplikaci práva se pak mohou objevit určité mezery v tomto právu, které soudce vyplňuje a tím se jeho činnost mění z ryze aplikační také na tvůrčí, kdy dotváří určitou právní normu, ale to vždy jen (v kontinentálním právním systému) pro řešený případ. Výsledkem pak mohou být rozdíly v rozhodování, protože každý soudce je pochopitelně jiný a může „tvořit“ právo v konkrétním případě jinak. Proto je pro moderní státy typické vytvářet mechanismy směřující ke sjednocování soudního rozhodování. Toto

sjednocování je v zásadě záležitostí probíhající uvnitř soudní moci. Jiný přístup by byl útokem na nezávislost soudů. Pokud by ministerstvo spravedlnosti nebo jiný orgán moci výkonné dával závazné instrukce k tomu, jakým způsobem aplikovat právo, šlo by o naprosto nepřijatelný zásah do soudní moci, která má v oblasti závazné aplikace práva jakýsi monopol. Stejně tak moc zákonodárná nemůže judikaturu sjednocovat, rozhodování ovlivňuje jen přijímáním právních předpisů, které pak soudci aplikují a ovlivnit tak mohou rozhodování soudů tím, jaký prostor svěří do rukou moci soudní ohledně dotváření právních norem.

Sjednocování judikatury soudní cestou je podmíněno víceinstančním systémem soudního řízení. Pokud by rozhodovaly všechny soudy jako jediný a zároveň poslední orgán moci soudní, pak by ke sjednocování judikatury mohlo dojít jen tam, kde by se uplatňovala obecná závaznost precedentů, tedy soudních rozhodnutí. Soudce, který by řešil případ obdobný případu již vyřešenému, by pak byl vázán tímto dřívějším rozhodnutím. Systém precedentů je typický pro angloamerickou právní kulturu, v kontinentálním právním řádu nebývají tyto precedenty pramenem práva ve formálním slova smyslu. Zde hrají rozhodující roli právní předpisy, tzv. psané právo. Přesto i v těchto zemích je sjednocování judikatury cestou precedentů možné, a to tak, že rozhodnutí soudu nejvyšší instance zde má takovou váhu a autoritu, že ostatní soudy je berou za závazné, ačkoliv z hlediska právního závaznými nejsou. Tato závaznost je tedy podmíněna mimoprávními aspekty, jakou je vysoká autorita rozhodování nejvyššího soudu v zemi vycházející především z preciznosti v odůvodnění a také v rigiditě právního názoru, tedy v konstantnosti judikatury. Ke sjednocování dochází rozhodováním konkrétních případů, na základě tohoto rozhodnutí a odůvodnění pak vytvoří tento vrcholný orgán soudní soustavy jakési pravidlo použitelné pro další obdobné případy. Nejde však o obecnou závaznost, což umožňuje soudům v odůvodněných případech se od něj odchýlit a přihlídnout tak ke zvláštnostem konkrétních případů jimi řešenými. Problémem takového sjednocování bývá to, že problematická věc se k nejvyššímu soudu vůbec nedostane a záležitost tak může zůstat spornou. Proto se v právních řádech jednotlivých států objevují i jiné metody, jakým je judikatura sjednocována. Ty spočívají na vyhodnocování již pravomocně skončených věcí obecnými soudy a na základě tohoto přijímání stanovisek. Tyto stanoviska také nejsou právně závaznými, ale mají význam vysoké vážnosti, kterou se těší a tím napomáhají ke sjednocování soudního rozhodování. Stanoviska

většinou činí také nejvyšší soud v zemi, popřípadě některé jeho orgány (v České republice kolegia).⁵³

V České republice se otázkou sjednocování judikatury zabývá ZSS v § 20, 21 a 24, tedy v oddílu věnovaném organizaci a činnosti soudů. Je otázkou, zda lze právě sjednocování judikatury považovat za součást soudní správy. Vzhledem k tomu, že v něm hrají významnou úlohu předseda soudu (NS, NSS) a kolegia těchto soudů, tedy orgány, které lze považovat za orgány soudní správy (v pojetí České republiky státní správy soudů) a samotné sjednocování soudnictví není rozhodováním o konkrétních právech a povinnostech (pochopitelně s výjimkou rozhodování NS, NSS o mimořádných opravných prostředcích) a pokud tedy chápeme soudní správu jako veškerou činnost týkající se soudů, kde nejde o souzení jako takové, pak bychom mohli i tuto oblast mezi soudní správu zařadit. Argumentem proti je těsná souvislost sjednocování judikatury s vlastním soudním rozhodováním. Jde zde vlastně o formulování právního názoru, který významně ovlivní další judikaturu soudů. Proto musí být osobám, které judikaturu sjednocují, být přiznány stejné záruky nezávislosti jako soudcům při soudcovské činnosti. To je zaručeno tím, že je toto sjednocování soustředěno u NS a NSS, tedy že sjednocovateli jsou soudci těchto soudů, kteří jsou nadáni touto nezávislostí. V režimu státní správy soudů, kde působí jako ústřední orgán soudní správy ministerstvo spravedlnosti, však není dostatečně vyloučena možnost zásahu moci výkonné i do této sféry. To se prokázalo v roce 2006, kdy došlo k odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce podle tehdy platných ustanovení ZSS. Rozhodnutí o odvolání nebylo odůvodněno, ovšem z jiných, byť z hlediska právního bezvýznamných dokumentů⁵⁴ vyšlo najevo, že jedním z nejdůležitějších důvodů pro takovéto rozhodnutí byl názor ministra spravedlnosti, který odvolání navrhl, že předsedkyně NS neplní řádně povinnost dbát o jednotu soudního rozhodování a tedy o to, aby rozhodování soudů bylo předvídatelné a tedy jednotné. Pochybení bylo spatřováno v tom, že nepředkládá plénu NS návrhy na zaujetí stanovisek, které mají v procesu sjednocování judikatury klíčový význam. Znamená to, že v těchto vyjádřeních byl zcela převzat názor o tom, že sjednocování judikatury je rovněž činností správní a že je možné její nesplnění sankcionovat podobně jako jiná porušení

⁵³ Srov. Zoulík, F.: Soudy a soudnictví, C.H. Beck, Praha 1995, str. 228-232.

⁵⁴ Dopis ministra spravedlnosti Pavla Němce k situaci na Ústavním soudu in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006, str. 143.

Dopis prezidenta republiky odvolané předsedkyni Nejvyššího soudu in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006 str. 147.

povinností v soudní správě. Takovýto přístup však vyvolal otázku, nakolik je takovéto pojetí vyhovující zvláště v situaci, kdy osoba stojící mimo moc soudní (prezident republiky) mohla s kontrasignací předsedy vlády rozhodovat o odvolání předsedkyně NS, tedy soudu, jehož plénum, resp. kolegia přijímají tato stanoviska a nakolik tak mohou vytvářet na tuto osobu tlak, aby sjednocování probíhalo přesně podle představ osob, které mají pravomoci dosáhnout odvolání této osoby.

Nálezem Ústavního soudu bylo ustanovení o odvolávání zrušeno a byl vytvořen systém kárné odpovědnosti soudních funkcionářů a jejich časově omezený mandát s možností znovujmenování, který sice nebezpečí bezprostředního zásahu zachoval, ale přeci jen jej omezil. Tlak je zde ale i tak možný ze strany toho, kdo bude o znovujmenování předsedy NS (NSS) rozhodovat, popř. toho, kdo disponuje kárnou iniciativou a vzhledem k nikoliv ryze soudcovskému složení kárného soudu také ze strany osob rozhodujících těchto řízeních.

Ukazuje se tedy, že právě sjednocování judikatury, pokud přijmeme její zařazení do soudní správy, přináší největší možnost zásahu jiné moci, zejména tedy výkonné, do nezávislého soudního rozhodování. Ústavní soud ČR ve svých nálezech⁵⁵ ohledně odvolání předsedkyně NS problematiku charakteru sjednocování judikatury výslovně neřešil, díval se na celý problém přeci jenom z jiného a širšího úhlu, nicméně lze z nálezu ÚS sp.zn. Pl.ÚS 18/2006 dovodit, že i sjednocování judikatury lze zařadit mezi činnosti, o kterých ÚS říká, že jde o činnosti „vykonávané předsedou a místopředsedou soudu, které mohou nepřímo ovlivňovat výkon soudní moci a mohou tak ve svém důsledku znamenat určitý zásah moci výkonné do moci soudní.“⁵⁶

Vlastní úprava v ZSS je založena na možnosti, aby kolegium, popř. plénum NS zaujalo stanovisko. Podmínkou je návrh, který je oprávněn podat předseda NS (v případě NSS předseda kolegia NSS). Kolegia jsou určité jednotky soudů složené ze soudců, soudci NS tvoří podle úseku své činnosti kolegium trestní, občanskoprávní a obchodní, nebo velký senát (skládá se z 9 soudců kolegia, rozhoduje, pokud mu byla předložena věc, ve které došel

⁵⁵ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 18/2006, nález Ústavního soudu ČR sp.zn. II.ÚS 53/2006.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 18/2006.

senát NS při rozhodování k právnímu názoru odlišnému, než jaký zaujal NS již v dříve přijatém rozhodnutí, nejde-li o právní názor o procesním právu, pokud tedy nemá podle názoru senátu zásadní význam). Tento návrh se podává na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů. Stanovisko přijímá příslušné kolegium většinou hlasů všech svých členů. Pokud se otázka týká dvou nebo více kolegií, může předseda NS navrhnout zaujetí stanoviska plénu NS. Významným nástrojem pro sjednocování judikatury je pak vydávání Sbírek soudních rozhodnutí a stanovisek, kterou vydává NS a vedle svých stanovisek zde uvádí i vybraná rozhodnutí, a to nejen NS, ale i jiných soudů, která shledá za natolik významná, že je potřeba je zde uvést. Tato rozhodnutí pak pochopitelně působí i na soudce obecných soudů, kteří jimi sice nejsou vázáni, ale jsou pro ně významným zdrojem při rozhodování konkrétních věcí. Obdobný postup jako je tomu v ZSS upravuje i SŘS ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu (§18, 19, 22 SŘS).

4.8 Výkon soudní správy u Ústavního soudu České republiky

Zatímco u obecných soudů (včetně NSS) je úprava soudní správy řešena shodně, tak v případě Ústavního soudu České republiky je úprava poněkud odlišná. Zatímco ZSS zakotvuje režim státní správy soudů, tedy správu, ve které hraje významnou roli moc výkonná v podobě ministerstva spravedlnosti, tak správa Ústavního soudu je založena na samosprávném principu. ZÚS se zabývá otázkou soudní správy komplexně v podstatě v jediném ustanovení, a to v § 3 odst. 1 písm. b). Zde je stanoveno, že předseda Ústavního soudu vykonává správu Ústavního soudu. Na rozdíl od ZSS i SŘS je zde použit nikoliv pojem státní správa, ale pouze správa soudu. Takovýto rozdíl pojmoslovný nelze chápat pouze jako nahodilý, ale naopak jednoznačně poukazující na to, že správa ÚS je vybudována na jiném principu než správa soudů ostatních. Tedy nejde v tomto případě o státní správu soudů, kdy předseda soudu vykonává správu soudu jakožto prodloužená ruka ministerstva spravedlnosti, ale jde o správu vykonávanou předsedou soudu, který není z titulu své funkce na ministerstvo spravedlnosti, ani na jiný orgán moci výkonné nijak navázán. Realizuje se tak soudní samospráva na úrovni Ústavního soudu. Tato samospráva je odůvodněna specifickým postavením Ústavního soudu v systému státní moci. Ústava sama nechápe Ústavní soud jako součást soustavy soudů (čl. 91 Ústavy), ale přiznává mu zvláštní postavení, sice v rámci moci soudní (právě v hlavě týkající se moci soudní je postavení Ústavního soudu upraveno), ale

vyčleněného ze systémů soudů „obecných.“ Vzhledem k náplni činnosti Ústavního soudu, kterou je rozhodování o nejzásadnějších právních otázkách (poskytování ochrany základním právům a svobodám, řešení konfliktů mezi jednotlivými státními mocemi apod.), je nezbytné, aby byla zajištěna maximální nezávislost Ústavního soudu, a to v co nejvyšším rozsahu, jaký si lze vůbec představit, jako ochrana před ohrožením nezávislosti a nestrannosti rozhodování těchto soudců. Tato potřeba je chápána ještě výrazněji než u soudů obecných, a proto je zde na rozdíl od obecných soudů povýšen stupeň ochrany této nezávislosti ještě na vyšší stupeň právě uplatněním této samosprávy. Proto vyšel zákonodárce z nutnosti bezpodmínečné nezávislosti na moci výkonné (tedy ministerstvu spravedlnosti) a to i pokud jde o otázky ryze správní. Vedle již zmíněného ustanovení § 3 odst.1 b) ZÚS o tom, že správu ÚS vykonává jeho předseda, se i ostatní části § 3 odst.1 týkají činností nikoliv rozhodovacích, tedy dá se říci, že jde také o věci svým způsobem správní. Patří sem pravomoci předsedy ÚS týkající se zastupování Ústavního soudu navenek, svolávání zasedání pléna Ústavního soudu a další úkoly, které mu ukládá zákon. Jde tedy především o úkony organizační povahy a zabezpečení řádného výkonu soudnictví po stránce organizační se tradičně pod pojem soudní správy zařazují (byť toto není přijímáno zcela jednoznačně, lze se setkat i názorem, že tyto činnosti organizační povahy jsou již výrazem soudcovské činnosti⁵⁷.)

Jinak obecná formulace, že předseda ÚS vykonává správu ÚS znamená, že sem lze podřadit v podstatě ty činnosti, které jako správní vymezuje zákon o soudech a soudcích. §3 odst.2 ZÚS se pak věnuje zastupování předsedy ÚS, když stanoví, že nepřítomného předsedu ÚS zastupují místopředsedové ÚS v rozsahu a v pořadí stanovené plénem. § 3 odst.3 pak hovoří o tom, že předseda ÚS může se souhlasem pléna pověřit místopředsedy trvalým plněním těchto úkolů. Zákon tedy rozlišuje zastupování předsedy plynoucí přímo ze zákona po dobu nepřítomnosti předsedy (odst.2) a naopak projev vůle předsedy a pověření, které nemusí být časově ohraničeno jinak, než uplynutím mandátu místopředsedy. Přitom je právem předsedy udělaná pověření kdykoliv odvolat a případně udělit jinak vymezená pověření (znovu se souhlasem pléna) Takovýmto pověřením bylo např. pověření místopředsedy ÚS vedením agendy spojenou s vydáním Sbírek nálezů ÚS, nebo pověření místopředsedy agendou spojenou s vydáváním cizojazyčných publikací a vedením agendy

⁵⁷ Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI-Wolters Kluwer, Praha 2007, str. 7, 8.

zahraničních styků. ZÚS toto pověření podmiňuje souhlasem pléna, čímž se úprava liší od úpravy pověřování místopředsedů určitými úkory v soudní správě, kde je plně postačující pouze pověření provedené předsedou soudu.⁵⁸ Samostatné postavení Ústavního soudu potvrzuje i to, že v zákoně o státním rozpočtu je Ústavnímu soudu věnována samostatná kapitola.

⁵⁸ Wagnerová, E a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI-Wolters Kluver, Praha 2007, str.9.

KAPITOLA 5 – ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY SOUDŮ V ČESKÉ REPUBLICE

5.1 Struktura orgánů státní správy soudů v ČR

Základní vymezení orgánů státní správy soudů je obsaženo v § 119 ZSS. Ten je členěn na celkem tři odstavce, které vyjadřují určitou hierarchii těchto orgánů. Odst.1 vymezuje ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy. Kromě tohoto výslovného ustanovení vychází postavení ministerstva spravedlnosti na vrcholu hierarchicky uspořádané státní správy soudů také z § 11 odst.1 zákona č.2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, který stanoví, že ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství. Konkrétní způsob výkonu této státní správy soudů ministerstvem pak, alespoň v obecných rysech, upravuje § 120 ZSS. Rozlišuje zde jednak státní správu vrchních, krajských a okresních soudů, a jednak státní správu NS a NSS. Pokud jde o soudy vrchní, krajské a okresní, tak zákon stanoví, že ministerstvo vykonává jejich státní správu v rozsahu stanoveném zákonem o soudech a soudcích buď přímo nebo prostřednictvím předsedů těchto soudů (státní správu okresních soudů může navíc vykonávat prostřednictvím předsedů krajských soudů). Ministerstvu je tedy dáno na výběr, zda správu těchto soudů bude provádět sama, nebo prostřednictvím předsedů soudů, kteří se tak stanou jakousi prodlouženou rukou ministerstva, osobou zmocněnou k výkonu státní správy u soudu. Z dikce ustanovení §120 odst.1 SSZ lze dovodit, že ministerstvo tak má možnost volby, a tím i možnost atrahovat si v případě, že to uzná za vhodné, kompetence při výkonu státní správy jinak podle jednotlivých následujících ustanoveních (tj. § 125-127 ZSS) svěřené jednotlivým předsedům soudů⁵⁹. Nestane-li se tak, je výkon správy vykonáván jednotlivými předsedy soudů v rozsahu stanoveném zákonem. U státní správy okresních soudů pak variabilita řešení bude ještě rozšířena o možnost volby mezi výkonem správy předsedou příslušného krajského soudu a předsedou okresního soudu, pokud jde o pravomoci svěřené předsedovi okresního soudu. Možnost atrakce však není v praxi v podstatě využívána (např. v letech 1999-2001 byla použita k realizaci

⁵⁹ Kocourek, J. a Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004, str. 353-354.

centrálního výběru a přijímání justičních a právních čekatelů⁶⁰). Je tomu tak zřejmě proto, že se jedná o jakýsi zásah do pravomocí orgánů jiných, byť v režim státní správy soudů založené na hierarchickém principu by byl akceptovatelný, ale zasahuje se tu do pravomocí předsedů soudů, tedy osob, které jsou součástí moci soudní, byť vykonávají i určité funkce v soudní správě

§ 120 odst.2 a 3 pak upravuje odlišným způsobem než je tomu o ostatních soudů (tedy okresních, krajských a vrchních) výkon státní správy NS a NSS (v případě NSS tak činí odkazem na SŘS, kde toto upravuje § 26 odst.2). Správu těchto vrcholných soudů vykonává ministerstvo spravedlnosti vždy pouze prostřednictvím předsedy tohoto soudu. Ministerstvo tedy zde nemůže vykonávat správu takovýchto záležitostí přímo a nemůže si tak ani atrahovat pravomoci předsedů těchto soudů.

Ustanovení § 119 odst.1 ZSS zdůrazňujícího postavení ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu státní správy soudů tedy dává najevo, že v ČR se v současnosti neuplatňuje metoda soudcovské samosprávy, kde by roli, která náleží nyní ministerstvu, plnila buď zcela (nebo by se o ní s ministerstvem alespoň dělila) Nejvyšší soudcovská rada (nebo jinak nazvaný orgán). Ministerstvo je tak odpovědné za řádný výkon soudnictví a ke splnění tohoto cíle mu napomáhají ostatní orgány státní správy soudů, které jsou vůči němu z hlediska správního v podřízeném postavení.

ZSS v § 119 odst.2 vyjmenovává orgány státní správy soudů. Těmi jsou předseda a místopředsedové Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchních, krajských a okresních soudů (orgánem státní správy soudů naopak nejsou předseda nebo místopředseda ÚS, neboť ve vztahu k ÚS se státní správa soudů neuskutečňuje). Za orgán státní správy soudů tak nejsou označeny jiné orgány, které hrají v oblasti soudní správy soudů určitou roli a o kterých se zmiňuje i ZSS, tedy zejména soudcovské rady a také ředitel správy soudů.

Způsob výkonu státní správy předsedů soudů pak konkretizuje § 121 odst.1 ZSS, ale pouze nekonkrétním ustanovením, podle něhož vykonávají státní správu soudů v rozsahu stanoveném tímto zákonem (o NSS se ZSS nezmiňuje, pravomoci týkající způsob výkonu

⁶⁰ Kocourek, J. a Záruba, J. :Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004, str. 354.

státní správy předsedou NSS jsou upraveny přímo v SŘS). Konkrétní pravomoci předsedů soudů pak upravují ustanovení § 124,125,126 a 127 ZSS.

§121 odst.2,3 a 4 ZSS se pak zabývá výkonem státní správy soudů vykonávanou místopředsedy soudů.Vychází se zde z toho,že rozsah těchto pravomocí určuje předseda jejich soudu (příčemž předseda krajského soudu určuje rozsah těchto pravomocí svého místopředsedy nejen při státní správě tohoto krajského soudu,ale i při správě okresních soudů v jeho obvodu.).V takto stanoveném rozsahu pak vykonávají místopředsedové soudů státní správu soudů. Vychází se tedy z postavení předsedy soudu jako orgánu nadřízeného místopředsedovi, tedy jde o typický vztah uplatňovaný i v běžné státní správě. Nicméně i předseda soudu je ve vztahu podřízenosti a to vůči ministerstvu spravedlnosti a je proto povinen řídit se instrukcemi ministerstva, které mohou některé takové pravomoci místopředsedům přiznat, byť třeba rámcově (např. tak činí instrukce o soudním dohledu, která stanoví,že předseda soudu určuje rozsah výkonu soudního dohledu svému místopředsedovi,místopředseda na svém úseku pověření zejména má na starosti dbát o to,aby soudci řádně využívali celého jednacího dne,dále mají spisovými prověrkami ověřovat včasnost úkonů i formální úroveň protokolů a písemných vyhotovení soudních rozhodnutí, provádět náslechy v soudní síni a tím ověřovat dodržování etiky soudního jednání a důstojnosti soudních osob atd.). Předseda soudu odpovídá za chod „svého“soudu a je proto nadán i konkrétními oprávněními. Místopředseda soudu má pak postavení jakéhosi pomocníka předsedy soudu. Vykonává část soudní správy svěřené předsedovi v rozsahu,v jakém mu ji předseda svěří v rámci uplatnění dělby práce. Nejde tedy o zastupování předsedy soudu,ale o vlastní výkon části soudní správy. Byť nelze samozřejmě vyloučit,že v případě nepřítomnosti soudce (z důvodu nemoci,dovolené apod.) jej budou místopředsedové skutečně zastupovat.Jde ale jen o zastupování na krátkou dobu a i zde zásadně v rozsahu,který stanoví předseda soudu. Zastupování předsedy soudu místopředsedou v širším rozsahu by přicházelo v úvahu při dlouhodobé nepřítomnosti soudce a tím dlouhodobé nemožnosti výkonu funkce ,kdy by nevykonávání pravomocí předsedy soudu žádnou osobou mohl způsobit kolaps v řízení soudu.Ani zde ale nelze existenci takového stavu dlouhodobé nemožnosti výkonu funkce chápat tak,že tím na

místopředsedu(y) soudu přechází výkon pravomocí předsedy soudu automaticky a v plném rozsahu.⁶¹

§119 odst.3 ZSS pak vymezuje třetí kategorií osob podílejících se na státní správě soudů. Zákon je zde výslovně nepojmenovává jako orgány státní správy soudů, ovšem vzhledem k tomu, že je uvádí v ustanovení § 119 ZSS nadepsaném „orgány státní správy soudů“, je možné je za orgány státní správy považovat, byť za orgány jiného charakteru než jakými jsou ministerstvo spravedlnosti a předsedové, místopředsedové jednotlivých soudů. Odlišnost je dána i dikcí ustanovení odst.3, který hovoří o tom, že tyto osoby se na státní správě soudů podílejí. Pojem „podílet se“ tak vyvolává dojem, že jde skutečně o činnost spíše příležitostnou, vykonávanou jen jaksí doplňkově k činnosti osoby věnující se soudní správě „naplno“. Podíl těchto osob je dále omezen tak, že se takto podílejí jen v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem (tedy v ZSS, popř. i v jiném právním předpisem, který má právní sílu zákona). ZSS výslovně za tyto osoby jmenuje předsedy senátu, soudce a zaměstnance působící u příslušného soudu. Odlišení předsedy senátu a ostatních soudců má svůj význam, předseda senátu je sice vždy soudcem, ale naopak to neplatí. Jeho role správní se týká zejména toho, že organizuje a řídí činnost soudního oddělení a jde tedy o činnost trvalou. Zatímco u ostatních soudců bude spíše přicházet v úvahu výkon správy na základě pověření jednorázově, ad hoc.

Právním základem pro účast ostatních soudců, tedy soudců, kteří nejsou ve funkci soudních funkcionářů, na soudní správě je § 121 odst.5 ZSS. Soudci mohou být pověřeni pouze jednotlivými úkony státní správy soudů, tedy nemůže jít o trvalé přenesení působnosti v určitých věcech na tyto osoby (jak je tomu u místopředsedů), dále je třeba souhlas těchto pověřených soudců (na rozdíl od místopředsedů, kde se jejich souhlas nevyžaduje, neboť již byl v podstatě udělen tím, že soudce souhlasil s tím, že bude tuto funkci vykonávat, což u ostatních soudců neplatí). Není jejich povinností se na soudní správě podílet, neboť jejich povinnost se vztahuje jen na vlastní výkon soudnictví a to, že se zaváže k výkonu činnosti v soudní správě tak může vycházet pouze z jeho vlastního svobodného rozhodnutí. Třetí podmínkou je pak zachování vlastní odpovědnosti předsedy soudu, který takto soudce

⁶¹ K dlouhodobé nepřítomnosti a k zastupování předsedy NS se vyjádřil Ústavní soud České republiky v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 17/2006 tak, že ani nastane-li skutečnost, která nezvratně znemožňuje výkon funkce (smrt, odvolání z funkce), nelze takovýto stav bez dalšího chápat tak, že jde o dlouhodobou nepřítomnost, kdy veškeré pravomoce předsedy NS přecházejí na jeho místopředsedu (místopředsedy).

pověřil, za výkon správy v této oblasti. Protože soudce nemůže být volán k odpovědnosti za výkon soudní správy, ale jen za výkon soudnictví, nemůže být proto postižen takto v kárném řízení. Nelze však pochopitelně konstruovat úplnou neodpovědnost za jeho jednání, proto je tato odpovědnost přenesena na předsedu soudu, který tak tím, že pověřil soudce úkoly v soudní správě, přebírá i odpovědnost za to, že tento soudce splní tento úkol řádným způsobem. Možnost tohoto pověření tak opět ulehčuje roli předsedovi a místopředsedovi soudu, ubírá jim břemena vyplývající z jejich funkce a dochází tak k další dělbě práce v oblasti soudní správy. Navíc se tím mohou do soudní správy zapojit i soudci ostatní, kteří sice funkcionářskou funkci nevykonávají, což ale neznamená, že je oblast soudní správy nemusí zajímat.

Účast ostatních soudců na soudní správě se kromě toho realizuje i v souvislosti s existencí soudcovských rad, které se na správě soudů v určitém minimálním rozsahu podílejí (právní základ pro jejich působení je v § 122 ZSS).

Podíl ostatních zaměstnanců na soudní správě pak vychází spíše než ze ZSS z interních právních předpisů, tedy zejména z instrukcí ministerstva spravedlnosti (např. instrukce č.1/2001, kterou se vydává vnitřní kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy upravující řízení soudních kanceláří). Podle § 119 odst.3 ZSS zaměstnanci působící u příslušného soudu podílejí na státní správě soudů v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem.

5.2 Ministerstvo spravedlnosti a jeho úloha ve státní správě soudů

Ministerstvo spravedlnosti je tedy ústředním orgánem státní správy soudů. Platná právní úprava tak navazuje na právní úpravy předchozí. Správa soudů byla ministerstvu spravedlnosti svěřena na území dnešní České republiky již v roce 1896 zákonem o soudní organizaci. Již tehdy byla přijata koncepce, kdy správní věci soudů vykonávali předsedové soudů, kteří ve správních věcech byli podřízeni ministerstvu a svou činnost vykonávali jako orgány ministerstva. Pro výkon správy soudnictví pak bylo u každého soudu zřízeno správní oddělení označené jako prezídium příslušného soudu. Stejný princip pak převzala i nově vzniklá Československá republika, a tento systém soudní správy přetrval (s přestávkou v podobě 2. světové války) až do roku 1952, kdy zákon o organizaci soudů (zákon č.66/1952)

provedl změnu v organizaci soudní správy tím, že zavedl krajské soudní správy v čele vedoucím (který nebyl soudcem), tyto orgány zřizované v sídlech krajských soudů vykonávali správu a služební dohled u krajských a lidových soudů v sídlech krajských soudů. Kromě toho se uplatňoval stále i dohled na jednotlivých soudech, kteří vykonávali předsedové soudů. Dvojkolejnost systému pak trvala až do roku 1961, kdy zákon č. 62/1961 Sb. o organizaci soudů upustil od institutu dohledu orgánu nesoudního, a zavedl nový pojem „státní správa soudů“, jehož obsah v podstatě odpovídá dnešnímu zákonnému vymezení státní správy soudů. Ústředním orgánem státní správy soudů bylo stále ministerstvo. Pojem „státní správa soudů“ byl však opuštěn zákonem 156/1969 Sb. a nahrazen pojmem „správa“, principy soudní správy však zůstávaly nezměněny, vykonávaly ji tedy ministerstvo a předsedové soudů. O soudcovské nezávislosti však nebylo možné hovořit, hlavními organizačními principy soudní správy byl princip centralismu a vedoucí úlohy komunistické strany. Správa justice se stala významným nástrojem pro zasahování do činnosti soudů. Stranické orgány ovlivňovaly nejen rozhodovací činnost soudců, ale také personální složení soudů, aby tak byly řádně hájeny zájmy vládnoucí strany. Po změně politických a společenských poměrů byla řešena problematika soudní správy nejprve prostřednictvím novel zákona o organizaci soudů, OSŘ, TrŘ a také instrukcemi ministerstva spravedlnosti. Konkrétní struktura správy však zůstala v podstatě nezměněna až do současnosti.⁶²

Pravomoci ministerstva spravedlnosti v oblasti státní správy soudů jsou vypočteny v § 123 ZSS. Toto ustanovení je členěno na tři odstavce, toto třídění odpovídá dělbě soudní správy na dva základní úseky, tedy na vytváření podmínek pro řádný výkon soudnictví a na dohled na řádné plnění úkolů soudům svěřených. Třetí odstavec se pak týká podílu na sjednocování judikatury, tedy oblasti, jejíž zařazení do soudní správy se jeví jako sporné.

Pokud jde o vytváření podmínek pro řádný výkon soudnictví, tak zde nalezneme v § 123 odst. 1 jednak úlohy, které lze zařadit k zabezpečení soudnictví po stránce organizační a personální (každoroční stanovování počtu soudců a dalších soudních osob a to s ohledem na množství projednávaných věcí pro každý soud, řízení a organizace přípravné služby

⁶² K historii soudní správy v českých zemích : Schelleová, I. „Schelle, Karel a kol.: Soudnictví (historie, současnost, perspektivy), Eurolex Bohemia, Praha 2004, str. 522-530.

justičních čekatelů, organizace a řízení výkonu znalecké a tlumočnické činnosti, sledování chodu soudních kanceláří), hospodářské a finanční (řízení a kontrola výkonu státní správy prováděnou předsedy soudu ve věcech majetku státu a státního rozpočtu a stanovování působnosti k výkonu státní správy soudů prováděnou předsedy soudů v ostatních věcech, zabezpečování financování hospodaření a materiálního zabezpečení soudů, stanovení krajským soudům v rámci schváleného rozpočtu kapitoly prostředky státního rozpočtu určené na hospodaření krajského soudu a okresních soudů v jeho obvodu, a to minimálně v rozsahu členění závazných ukazatelů daných zákonem o státním rozpočtu), výchovné (organizování justičních zkoušek, dohled nad vzdělávací a jinou činností Justiční akademie, organizování a řízení odborné přípravy vyšších soudních úředníků, soudních vykonavatelů a dalších zaměstnanců soudu, koordinace a usměrňování odborné průpravy příslušných k výkonu jejich funkce) a jiné (usměrňování a řízení využívání informačních technologií, organizování, řízení a kontrola zabezpečení úkolů ochranného a civilního nouzového plánování, ochrany utajovaných informací, bezpečnosti osob a majetku, požární ochrany a úkolů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci).

Rozsah dohledové pravomoci je pak vymezen v § 123 odst. 2 ZSS a je omezen principem nezávislosti soudnictví. Tento dohled se realizuje jen ve vztahu k vrchním, krajským a okresním soudům, nikoliv k NS ani k NSS, které jako vrcholné orgány soudní soustavy tomuto dohledu tedy nepodléhají. § 123 odst. 3 ZSS pak upravuje možnost ministerstva dávat Nejvyššímu soudu podněty k zaujetí stanoviska, a to tehdy, získá-li v rámci plnění svých úkolů v oblasti soudní správy poznatky o nejednotnosti soudního rozhodování. Takovéto poznatky by mohlo získat právě při výkonu dohledu nad soudním rozhodováním. Přestože jde tedy o orgán moci výkonné, může iniciovat to, aby se NS tímto podnětem zabývalo, ovšem přijetí stanoviska může pouze navrhopvat, nikoliv požadovat. Pokud by mělo možnost toto vyžadovat, znamenalo by to již útok proti soudcovské nezávislosti. SŘS upravuje zcela shodně pravomoci ministerstva spravedlnosti při státní správě NSS.

Vzhledem k tomu, že je ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy soudů, je v nadřazeném postavení vůči předsedům soudů a může tak prostřednictvím interních právních předpisů upravovat jejich činnosti. Tyto právní normy nejsou závazné obecně, tedy vůči všem, ale pouze vůči orgánům ministerstvu podřízených. Ministerstvo tedy

reguluje těmito instrukcemi určité otázky justiční správy. Jde o jeden z prostředků, jak zajistit řádné fungování soudnictví, což je úkolem ministerstva.

5.3 Předsedové a místopředsedové soudů

5.3.1 Postavení a pravomoci předsedů a místopředsedů soudů

Předsedové a místopředsedové soudů patří mezi osoby označované zákonem o soudech a soudcích jako funkcionáři soudu. Vznik a zánik jejich funkce upravuje díl 4 hlavy druhé zákona. Konkrétní pravomoci, které jim jsou přiznány a z kterých lze dovodit postavení těchto soudních funkcionářů jsou pak upraveny v hlavě věnované státní správě soudů (§121,124,125,126,127 ZSS). Předsedové a místopředsedové soudů (všech soudů včetně NSS, ale mimo ÚS, na který se ZSS ani subsidiárně nevztahuje), jsou orgánem státní správy soudů (§ 119 odst.2 ZSS). Soudní funkcionář se tedy od soudce liší tím, že náplní jeho činnosti není soudnictví jako takové, tj. rozhodování konkrétních právních konfliktů (byť se soudnictví tento funkcionář také věnuje, ale z titulu postavení soudce, nikoliv z titulu soudního funkcionáře), ale soudní správa, tedy takové aktivity, jejich cílem je obstarat náležitě zabezpečení řádného výkonu soudnictví. Funkcionáři soudu tedy vykonávají soudní správu, proto také jsou takto označeni, aby nedošlo k jejich záměně s osobami vykonávajícími funkci soudce. Označení „funkcionář“ není pojmem ve státní (veřejné) správě běžně používané, jde tedy o jakési zvláštní označení, které by mohlo symbolizovat to, že soudní správa je přeci jen něčím trochu jiným než veřejná správa, což je dáno odlišností soudnictví od moci výkonné.

Vedle předsedy a místopředsedy soudů by bylo možné za funkcionáře soudů považovat i jiné osoby. ZSS v díle 4 hlavy druhé ZSS nevymezuje pojem funkcionář soudu, pouze se zde zabývá jmenováním a odvoláváním z funkce určitých osob. Vedle předsedů a místopředsedů soudů se zde zmiňuje i o funkcích předsedů kolegií a předsedů senátů. Zda je lze zařadit mezi soudní funkcionáře, nebo nikoliv, bude vycházet z toho, jakým způsobem budeme k pojmu soudní funkcionář přistupovat. Předsedové senátů se na státní správě soudů podílejí v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem (§ 118 odst.3 ZSS), nejsou (stejně jako předsedové kolegií) řazeny mezi orgány státní správy soudů (§ 119 odst.3 ZSS), z čehož vyplývá, že se otázkám správním věnují pouze v menší míře. Předsedové senátů tím, že

organizují činnost senátu, v jehož jsou čele stojí a organizují a odpovídají za činnost soudního oddělení, která jsou vytvářena podle senátů. Předsedové kolegií pak řídí a organizují činnost kolegií, tedy určité zvláštní jednotky existující jen u NS a NSS. Jinak se státní správou soudů ve smyslu řízení soudů předsedové senátů a kolegií nezabývají. Tím se odlišují od soudních funkcionářů v užším smyslu, tedy od předsedů a místopředsedů soudů, kteří vykonávají soudní správu ve smyslu skutečného řízení, vedení soudu. Lze tedy na základě toho hovořit o funkcionářích soudů v širším a užším slova smyslu, když v širším pojetí k předsedům a místopředsedům soudů přibývají ještě předsedové senátů a u NSS a NS předsedové kolegií.

Postavení předsedy nebo místopředsedy soudu je velice specifické. Osoba tuto funkci vykonávající totiž nijak neztrácí funkci soudce, nadále tedy soudí (to výslovně stanoví ZSS v § 15, 26, 30, 34 odstavcích 2 a také v § 13 odst. 3 SŘS slovy „předseda a místopředseda soudu vykonává kromě rozhodovací činnosti také správu soudu“). K vlastnímu souzení se tedy přidávají i pravomoci nesoudního charakteru. Nabízí se pak otázka, nakolik je možné tyto dvě funkce od sebe oddělit, zvláště když ze současné právní úpravy v ČR lze dovodit, že výkon soudní správy označovaný jako „státní správa soudů“ je řazen spíše k moci výkonné. To, že soudní funkcionář zůstává soudcem znamená, že mu musí být zachovány všechny atributy soudcovské nezávislosti. Musí mít stejnou pozici jako ostatní soudci, protože plní stejnou úlohu při souzení jako oni. Při výkonu soudnictví nehraje žádnou roli, zda soudnictví vykonává předseda soudu, nebo „řadový“ soudce.

Naopak při výkonu správní funkce sice přestává být předseda (místopředseda) soudu soudcem a stává se osobou, která činí úkony směřující k zabezpečení řádného výkonu soudnictví. Je pak složitou otázkou, zda i v těchto případech mu má být soudcovská nezávislost zajištěna. Jde tedy o to, zda vůbec a popřípadě nakolik lze tyto dvě funkce oddělit, jsou-li vykonávány jednou osobou. Princip dělby moci ve své původní podobě zdůrazňoval naprostou oddělitelnost tří větví státní moci spočívající také v neslučitelnosti výkonu funkcí v různých sférách moci jedinou osobu. Tento princip byl ovšem záhy doplněn nutností vytvořit mechanismy vzájemných brzd a protivah a v souvislosti s tím došlo i k opuštění zásady inkompatibility funkcí v rámci různých mocí. Proto bývá běžně v řadě zemí uplatňována slučitelnost funkce člena vlády a poslance. Nebývá však umožněna kompatibilita funkcí soudce s poslaneckým mandátem nebo výkonem funkce ve veřejné správě. Soudní

správa, jak již bylo v úvodu zdůrazněno, je jakousi státní správou „sui generis“, která vzhledem k tomu, že se týká soudnictví, které musí být nezávislé, nemůže být brána jako státní správa „běžná“. Dokonce lze hovořit i o tom, zda ještě vůbec jde o státní správu, nebo zda jde o jakousi správu uvnitř moci soudní. Odpovědi na tuto otázku nejsou jednoznačné.

V České republice, kde se uplatňuje koncept „státní správy soudů“ s ministerstvem spravedlnosti jako ústředním orgánem soudní správy, lze hovořit o správě vykonávané uvnitř soudní moci jen stěží. Naopak ministerstvo spravedlnosti stojící na vrcholu soudní správy je v nadřízeném postavení vůči předsedům a místopředsedům soudů, a to nejen tím, že (spolu) rozhoduje o obsazení těchto postů v soudní správě, ale i tím, že disponuje rozsáhlými pravomocemi vůči jednotlivým soudům. Z koncepce státní správy soudů a z vymezení pravomocí ministerstva a předsedy soudů jednoznačně vyplývá hierarchická struktura uspořádání jejich vztahů. Ve vztahu k soudům okresním, krajským a vrchním je to dáno především tím, že ministerstvo může vykonávat správu těchto soudů i přímo (§120 odst.1 ZSS). U NS a NSS sice vykonává správu pouze nepřímou, prostřednictvím soudních funkcionářů, ale i tak je ministerstvo způsobilé ji ovlivnit, a to přijímáním interních normativních aktů, které jsou v interních vztazích státní správy pro podřízené orgány závazné. Předsedové a místopředsedové soudů jsou v podřízeném postavení vůči ministerstvu, to vyplývá již z vymezení orgánů státní správy soudů v § 119 odst.1,2 ZSS, které rozlišuje mezi ministerstvem jako ústředním orgánem státní správy soudů a mezi předsedy a místopředsedy soudů jako orgány státní správy soudů. Toto rozlišení pak zvýrazňuje i porovnání výčtu pravomocí ministerstva a předsedy soudu. Přestože nálezem Pl.ÚS sp.zn. 18/2006 došlo ke zrušení možnosti odvolávat soudní funkcionáře orgánem moci výkonné a postup, jehož výsledkem může být odvolání z funkce, je nyní možný jen v rámci kárného řízení, nelze se přiklonit k názoru, že by zde šlo o změnu v té podobě, že by se vztahy hierarchické nadále v soudní správě neprojevovali. Jde jen o určitou modifikaci, která má zdůraznit, že soudní správa je od státní správy činností odlišnou a proto by zde vztahy nadřízenosti a podřízenosti neměli platit zcela striktně, protože ve vztahu k předsedům a místopředsedům soudů, kteří nadále zůstali soudci, by to mohlo vést k možnosti útoku na jejich nezávislost při soudním rozhodování prostřednictvím tlaku působícího na ně při výkonu jejich funkce funkcionářské. Ústavní soud sice ve zmíněném nálezu⁶³ konstatoval, že princip

⁶³ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 18/2008.

„kdo jmenuje,odvolává“,který je vlastní systému státní správy,kde se realizují vztahy nadřízenosti a podřízenosti,se neuplatňuje v oblasti soudní správy,tedy v rámci specifické činnosti uvnitř soudní soustavy a podmiňující tak rozhodovací činnost soudu, ovšem současná právní úprava je vystavena na zcela jiných premisách než jaké uvádí nález Ústavního soudu. Ten sice zrušil napadené ustanovení umožňující odvolávat předsedy a místopředsedy soudu tím, kdo je do funkce jmenoval,ale ostatní ustanovení hlavy třetí ZSS nadále platí a po jejich analýze nelze dospět k takovému závěru,že by soudní správa byla v ČR na moci výkonné nezávislou.

Řešením,které by zabránilo tlaku na nezávislost soudní moci prostřednictvím působení moci výkonné na předsedy a místopředsedy soudu skrze výkon jejich funkce soudního funkcionáře,by bylo úplné oddělení funkce soudního funkcionáře a soudce .To je možné především tak,že po dobu výkonu funkce soudního funkcionáře by přestal být předseda (místopředseda) soudu soudcem,tedy osobou věnující se soudnictví jako takovému. Tato varianta však má i řadu nevýhod. Zejména by její realizace znamenala,že by soudce po dobu výkonu své funkcionářské funkce zcela ztratil kontakt s vlastním soudním rozhodováním a v případě,že by jeho funkcionářský mandát skončil (ať již z důvodu omezení jeho délky na dobu určitou,nebo z důvodu vzdání se funkce,popř. odvolání z funkce), mohl by mít problém se vracet k souzení po někdy i dost dlouhé přestávce. Na druhé straně by se tedy tento soudní funkcionář zcela koncentroval na činnosti správní,tedy činnosti od soudnictví odlišné, což by vedlo k určitému paradoxu, kdy osoba jmenována do funkce soudce,kterému předcházela justiční praxe,ověření znalostí při justiční zkoušce a další procedury předcházejí jmenování,bude nakonec vykonávat něco zcela jiného než vlastní soudnictví. Proto se tento model nejeví jako příliš vhodný.

Další možností, jak zabránit ovlivňování soudních funkcionářů, by mohl být model soudcovské samosprávy, kde by nepůsobil soudní funkcionář jako prodloužená ruka ministerstva,tedy osoba v podstatě podřízená moci výkonné,ale byl by zde osobou,která by sice také byla v podřízeném postavení,ale v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti uvnitř soudní (samo)správy,tedy uvnitř moci soudní,tedy vůči orgánu soudního typu,tvořeného zcela (popř. převážně) soudci,tedy osobami,které také jsou nadáni soudcovskou nezávislostí,a jsou odpoutáni od správy „politické“. Tlak na nezávislé soudní rozhodování by

nebyl vyloučen ani v rámci soudcovské samosprávy, neboť ani zde není vyloučeno, že se osoba v hierarchii soudní správy výše postavená bude snažit prosazovat určité zájmy (své, nebo někoho třetího) tím způsobem, že bude působit na soudce při výkonu jeho soudní činnosti a to prostřednictvím tlaku na jeho pozici v soudní správě (např. hrozbou odvoláním, resp. podáním návrhu na zahájení kárného řízení), a nebo přímo tlakem působícím na výkon jeho správní činnosti, a to zejména tam, kde jde o činnosti, které mají k vlastnímu soudnímu rozhodování velice blízko, tedy zejména o dohledové pravomoci, kdy soudní funkcionáři přezkoumávají postup soudců v konkrétních případech.

Pokud jde o konkrétní pravomoci předsedů soudů, tak je zákonodárce vymezuje vždy zvlášť pro každý soud, a to v § 124, 125, 126, 127 odst. 1, 2, 3 ZSS. Pravomoci předsedy NSS pak upravuje § 29 odst. 1, 2 SŘS. Některé další pravomoci pak jsou obsaženy v jiných ustanoveních ZSS (např. pravomoci při překládání soudců, při dočasném přidělování soudců), v jiných právních předpisech (např. zákon o řízení ve věcech soudců a státních zástupců upravujících právo předsedy soudu podat návrh na zahájení kárného řízení proti soudci „svého soudu“ nebo soudci soudu nižšího stupně spadajícího do příslušného soudního obvodu) včetně předpisů procesních, které upravují působení předsedy soudu spočívající v určitých rozhodnutích během soudního procesu (§ 129 odst. 2 ZSS) např. při prodlužování lhůty pro písemné vyhotovení rozsudku podle § 158 odst. 4 OSŘ, § 54 odst. 3 SŘS, 129 odst. 2 písm. b) TrŘ, role předsedy soudu při vyloučení soudce z věci (§ 15 OSŘ) atd. Pokud jde o pravomoci v rámci soudní správy, vychází zákon z klasického vymezení soudní správy na dvě větve, a to zabezpečení řádného výkonu soudnictví a dohled nad řádným výkonem soudnictví. Jakousi třetí oblastí, je pak podávání podnětů ke stížnostem pro porušení zákona uplatňované v trestních věcech (pochopitelně toto oprávnění nepřísluší předsedovi NSS).

5.3.2 Vznik funkce předsedů a místopředsedů soudů

Velice důležitá otázka z hlediska zachování nezávislosti soudů a zároveň zajištění řádného výkonu soudnictví je problematika vzniku a zániku funkce předsedů a místopředsedů soudu. Zákonodárce nemůže tyto záležitosti upravovat svévolně, ale může tak činit pouze v rámci ústavních limitů. Ústava ČR se zabývá těmito otázkami výslovně v podstatě pouze v čl. 62 písm. e), f), který stanoví, že jmenování předsedy a místopředsedů ÚS, resp. NS je svěřeno prezidentu republiky. Takovéto rozhodnutí nevyžaduje k platnosti

spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl.63 odst.3 Ústavy a contrario).

Ke vzniku funkce předsedů a místopředsedů ostatních soudů se Ústava nevyjadřuje, stejně tak mlčí ohledně zániku funkce předsedů a místopředsedů soudů (v případě zániku mlčí zcela, tedy i ohledně předsedy a místopředsedů ÚS a NS). Kromě toho však Ústava ČR obsahuje i další ustanovení, ve kterých vyjadřuje principy dělby moci a nezávislosti soudní moci (čl.2 odst.1, čl.81 Ústavy) a zákonodárce musí brát tyto skutečnosti v potaz, aby vytvořil takový systém jmenování a odvolávání soudních funkcionářů, který by nikterak tyto základní principy demokratického právního státu neohrozil a nenarušil. To může být pro zákonodárce složité, protože lze těžko nalézt takový systém, který by možnost určitého ohrožení nebo přímo nátlaku na nezávislé soudní rozhodování zcela vylučoval. Jde spíše o to, aby šlo o takové řešení, které by možnost tohoto nátlaku omezovalo na minimální míru.

Způsobů vzniku funkce předsedů a místopředsedů může být hned několik. V úvahu přicházejí jmenování, volba nebo los .

Nejobvyklejším způsobem vzniku funkce je jmenování. Jmenování se uplatňuje také v současné právní úpravě v ČR. Výhodou této metody je to, že dává osobě jmenující možnost vybrat z několika kandidátů toho nejvhodnějšího, tedy osobu, která má nejlepší předpoklady pro výkon funkce. Na druhé straně je zde však nebezpečí, že se bude v tomto odhadu mýlit nebo že vybere úmyslně osobu nikoliv nejlepší, ale takovou, kterou preferuje z jiných důvodů, nikoliv z toho, že se jeví jako nejvhodnější. Eliminovat zneužití rozhodovací pravomoci při jmenování lze tím, že o jmenování bude rozhodovat orgán kolektivní. Nabízí se typicky možnost svěřit toto rozhodování soudcovské radě, která cestou hlasování vybere jednoho z kandidátů. Jiným způsobem, jak omezit libovůli při rozhodování jednotlivce o jmenování je spoluúčast jiné osoby (jiného orgánu), a to v té podobě, že jmenován může být pouze ten kandidát, který bude osobě oprávněné k jmenování navržen, nebo naopak, že k platnosti jmenování bude třeba souhlasu jiné osoby (orgánu). Jde tedy o možnost spolurozhodovací, kdy je k platnému jmenování zapotřebí, aby se na osobě nového soudního funkcionáře shodly dvě osoby (resp. dva orgány), v zásadě každá pocházející z jiné oblasti státní moci.

Velkou nevýhodou jakéhokoliv procesu jmenování může být vznik vazby mezi jmenujícím a jmenovaným. To se může projevit jak před jmenováním, tak i po něm. Konkrétně v případě soudců by se mohlo stát to, že soudce ve snaze získat podporu osoby, která je oprávněna předsedu (místopředsedu) do funkce jmenovat, bude rozhodovat v jeho prospěch, nebo podle jeho pokynů. Totéž se pak může stát i po jmenování, zejména tehdy, když je zde možnost znovujmenování do funkce. To je možné, pokud je výkon funkce časově omezen. Časové omezení mandátu však nelze chápat zcela negativně. Naopak může být vhodným řešením tam, kde byl do funkce jmenován člověk, jehož manažerské schopnosti nejsou na takové úrovni, aby vykonával funkci zcela ideálním způsobem, ale na druhé straně jeho pochybení nejsou takového rozsahu, aby byl z funkce odvolán na základě rozhodnutí kárného soudu (pokud tedy není přímo dána možnost odvolání tím, kdo jej do funkce jmenoval). Potom by setrvání této osoby natrvalo ve funkci a nemožnost zbavit ji funkce mohlo být pro soud nepříjemné. Na druhou stranu délka mandátu by měla být volena uvážlivě a to na dobu delší, nejméně 5 let, aby takovýto předseda soudu mohl realizovat své koncepce, se kterými do funkce přichází a které mají dlouhodobější charakter.

Jako vhodnější se tedy jeví časově omezený, ale relativně dlouhý mandát, bez možnosti znovujmenování. I když na druhé straně nemožnost znovujmenování se může jevit jako tvrdá vůči těm, kteří ve funkci obstáli. Ovšem zájem na řádném výkonu soudnictví a jeho nezávislosti je takového významu, že je zřejmě vhodnější i za tuto cenu zamezit všem možným, byť jen potenciálním vlivům na soudcovskou nezávislost a proto se jako výhodnější jeví neobnovitelnost mandátu.

Jiným řešením, jak omezit délku mandátu soudních funkcionářů, je jmenovat předsedy a místopředsedy soudů z řad služebně nejstarších soudců. Tito soudci dobře znají poměry na „svém“ soudu, mají dostatek zkušeností a navíc jejich věk se již blíží důchodovému věku, takže se tím realizuje demokratický princip „funkce jen na čas“⁶⁴

⁶⁴ Malenovský, J.: K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních, mezinárodních a evropských soudců a k přenosnosti těchto charakteristik na mandát soudních funkcionářů? In: Šimíček, V.: Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků), MU, Brno 2007 str.163-168.

Jmenování předsedů a místopředsedů soudů do funkce je v současné době uplatňováno v právní úpravě České republiky. ZSS zapojuje do tohoto procesu různým způsobem tři orgány, a to prezidenta republiky, ministra spravedlnosti a předsedy některých soudů.

Jmenovací oprávnění prezidenta republiky lze odůvodnit tím, že typickým projevem hlavy státu je také pravomoc jmenovat představitele významných funkcí ve státě. Ústava ČR některé tyto jmenovací pravomoci upravuje v čl.62 a 63. Kromě toho mu mohou být jmenovací pravomoci svěřeny i zákonem (čl.63 odst.2 Ústavy). Prezident republiky je v parlamentní formě republiky osobou, která má určité zvláštní postavení, je hlavou státu, a přestože bývá přiřazován v systému státní moci do moci výkonné, děje se tak s jistými výhradami. Prezident republiky je tedy orgánem specifickým, který není v podřízeném postavení k vládě, není součástí hierarchicky uspořádaného systému státní správy, ale stojí jakoby mimo (vedle) něj. Z toho lze odvodit jeho do jisté míry nezávislé postavení. Není závislý na důvěře parlamentu ani vlády, a proto může činit jednotlivé úkony podle své vůle a přesvědčení, aniž by se musel obávat sankcí, které by mu z toho plynuly. I proto by jmenování předsedy (místopředsedy) soudu prezidentem republiky mohlo budit dojem nezávislého rozhodnutí, a také toho, že zde nejde o čistě politické rozhodnutí, ale o rozhodnutí, které se opírá o snahu zajistit fungování soudnictví osobou vhodnou nikoliv z politických, ale z odborných hledisek.

V České republice zakotvuje jmenovací pravomoc prezidenta republiky k předsedovi a místopředsedům NS Ústava (čl.62 písm. f)). ZSS pak v § 102 ZSS tuto pravomoc opakuje a to i s podmínkou, kterou shodně stanoví i Ústava, že předsedu a místopředsedu NS může jmenovat prezident republiky pouze z řad soudců, tedy osob jmenovaných soudcem a přidělených k výkonu soudcovské funkce k určitému soudu. Jmenování vrcholných představitelů Nejvyššího soudu prezidentem republiky je odůvodněno značnou prestižností takových funkcí a také jejich nezpochybnitelného významu pro samotné fungování soudnictví (zejména významná je role při sjednocování judikatury, která ovlivňuje rozhodování soudů všech stupňů). Proto je tedy jmenovací pravomoc svěřena osobě, která v soustavě státní moci stojí jakoby nejvýše a navíc má postavení do jisté míry samostatné a oddělené od vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné. Prezident republiky proto jmenuje i představitele dvou ostatních vrcholných soudů v České republice, tedy ÚS a NSS. Zatímco

oprávnění jmenovat předsedu a místopředsedy ÚS zakotvuje rovněž přímo Ústava (čl.62 písm.e)),tak jmenovací oprávnění ve vztahu k předsedovi a místopředsedovi NSS stanoví běžný zákon,tedy SŘS (§ 13 odst.2). To lze odůvodnit zřejmě tím,že existence NSS byla do Ústavy včleněna až v poslední fázi její přípravy a proto se zapomnělo na promítnutí této úpravy do tohoto ustanovení⁶⁵. Nicméně jeho úloha v justiční soustavě je naprosto nezpochybnitelná, takže i v tomto případě lze tuto jmenovací pravomoc chápat jako logický důsledek jeho postavení. Zatímco o předsedovi a místopředsedech NS rozhoduje prezident republiky na základě čl.62 písm. f),o jmenování předsedy,místopředsedy NSS a v podstatě i o jmenování předsedů soudů vrchních a krajských na základě čl.63 odst. 2 Ústavy,tedy vykonává tím pravomoc, která není výslovně uvedena v ústavním zákoně,ale v „běžném zákoně“. Rozdíl je zde v tom,že zatímco v případě předsedy a místopředsedů NS a ÚS není třeba k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády,tak u jmenování předsedy ostatních soudů takový podpis nutný je. Jde tím o jakési převzetí odpovědnosti za akt prezidenta republiky mocí výkonnou,na jejímž čele stojí vláda jako vrcholný orgán výkonné moci odpovědný Poslanecké sněmovně (čl.67 odst.1,čl.68 odst.1 Ústavy). Naopak prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný (čl.54 odst.3 Ústavy),a v případě výkonu pravomocí podle čl.62 Ústavy zde není žádný orgán státní moci, který by tuto odpovědnost za něj přebíral.Prezident republiky zde na první pohled není nijak omezen,může do funkce ustanovit kteréhokoliv soudce bez jakékoliv součinnosti s jiným orgánem.To,že zde není jakákoliv součinnost s vládou jako orgánem politické moci má vyvolat dojem o neutralitě,apolitičnosti takového rozhodnutí a má tím garantovat nezávislost takto jmenovaného funkcionáře.

Výše nastíněné pojetí o neomezenosti prezidenta republiky při jmenování předsedy NS však poněkud revidoval nálezn Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 87/2006, kterým ÚS zrušil rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování místopředsedy NS. Ústavní soud zde dovodil,že prezident republiky je omezen ve výběru kandidátů na jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu pouze na osoby z řad soudců tohoto soudu. ÚS tak zde dospěl k závěru o aplikovatelnost postupu, který jako jediný právní předpis v České republice výslovně formuluje pouze SŘS v § 13 odst.2,který stanoví ohledně jmenování předsedy a

⁶⁵ Sládeček, V., Mikule, V. a Syllová, J. : Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str.444.

místopředsedy NSS podmínku, že může být jmenována jen osoba „z řad“ soudců NSS. Jinde (tedy ani v ZSS ohledně jmenování předsedů a místopředsedů NS ani ostatních soudů) žádné takové ustanovení nenalezneme, zákon zde vždy hovoří jen o jmenování předsedy a místopředsedů soudu z řad soudců. Ústavní soud ve svém nálezu konstatoval, že sice při použití jazykového výkladu je jednoznačné, že prezident republiky by byl skutečně omezen ve své jmenovací pravomoci pouze na to, že může jmenovat předsedou nebo místopředsedou NS soudce. Jazykový výklad však podle judikatury ÚS představuje pouze „prvotní přiblížení se k právní normě, je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako je logický a systematický výklad.“⁶⁶

Na základě použití i ostatních forem výkladu došel ÚS k závěru, že předseda a místopředseda NS kromě svého postavení soudního funkcionáře u NS vykonávají i činnost rozhodovací. Rozhodovací činnost může u konkrétního soudu vždy vykonávat pouze soudce, který k němu byl ministrem spravedlnosti platně přidělen. To platí pro celou soustavu obecných soudů, a tedy i pro NS. Proces přidělení soudce k soudu ministrem spravedlnosti je poslední fází procesu ustavování soudce do funkce, a tuto fázi nelze obcházet tím, že by prezident republiky vybral kandidáta sice ustaveného za soudce, ale přiděleného k soudu jinému. V případě NS je navíc (na rozdíl ostatních soudů vyjma NSS) potřeba k přidělení nejen rozhodnutí ministra spravedlnosti, ale také souhlas předsedy NS (§ 70 ZSS).

Prezident republiky je tedy podle výkladu Ústavního soudu omezen ve své rozhodovací pravomoci jen na soudce NS. Podmínky pro přeložení soudce k NS stanoví § 71 odst. 2, podmiňuje je právní praxí po dobu nejméně 10 let a zároveň tím, že tato osoba svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce. Pokud by tedy prezident republiky jmenoval předsedou nebo místopředsedou jiného soudce, ačkoliv by tento tyto podmínky nesplňoval, stal by se takový soudce zároveň soudcem Nejvyššího soudu, neboť § 15 odst. 2 ZSS výslovně stanoví, že předseda NS vykonává kromě rozhodovací činnosti také státní správu NS v rozsahu stanoveném ZSS. Tím zdůrazňuje neoddělitelnost těchto funkcí a tedy zapojení předsedy a místopředsedy NS do rozhodování. ÚS zde vidí analogii se jmenováním předsedů a místopředsedů ÚS, kde by čistě jazykový výklad čl. 62 písm. e) upravující jmenování soudců ÚS a předsedů, místopředsedů ÚS mohl vést také

⁶⁶ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl. ÚS 87/2006.

k možnosti prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedy ÚS z osob, které nejsou soudci ÚS. Závěr Ústavního soudu lze tedy shrnout tak, že možnost jmenování předsedy a místopředsedů NS prezidentem republiky je sice výkonem nekontrasignované pravomoci, ale přesto není možnost výběru kandidátů zcela neomezená, ale omezuje se na soudce NS. Jiný postup by podle ÚS vyvolal nebezpečí tlaku moci výkonné (resp. prezidenta republiky) na moc soudní tím, že by prezident republiky mohl dosadit do funkce funkcionáře NS, a tím zároveň i do funkce soudce NS osobu k němu loajální a tím významně ovlivnit nezávislost soudního rozhodování. Proto tedy vždy je potřeba pro jmenování předsedy a místopředsedy NS nejprve přidělení tohoto soudce k soudu, tedy podmínkou je zde rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce k NS a souhlas předsedy NS s tímto.

Novela ZSS (zákon č.314/2008 Sb.) přinesla rozšíření jmenovací pravomoci prezidenta republiky ještě o funkce předsedů vrchních a krajských soudů. Prezident republiky tak převzal dosavadní pravomoc ministra spravedlnosti, i když ne zcela. Zatímco ministr mohl jmenovat tyto funkcionáře zcela podle vlastního uvážení s jediným omezením, že muselo jít o osoby, kteří byli soudci, tak novela přináší jmenovací pravomoc prezidenta republiky s nutností návrhu ministra spravedlnosti. Znamená to, že prezident republiky a ministr spravedlnosti se musí vždy shodnout na osobě vhodné pro výkon této funkce. Tím dochází k jakési další pojistce proti neuváženému rozhodnutí o osobě předsedů soudů. Naopak v případě místopředsedů soudů byla zachována jmenovací pravomoc ministra spravedlnosti (samozřejmě vyjma NS, NSS a ÚS, kde z Ústavy, resp. ze SŘS vyplývá pravomoc prezidenta republiky). Ministr spravedlnosti je však nově (od účinnosti novely ZSS provedené zákonem č.314/2008 Sb.) vázán návrhem předsedy daného soudu. Tato novinka je poměrně pozitivní, protože vychází z toho, že předseda a místopředsedové soudů spolu nutně musejí velice úzce spolupracovat a dosavadní systém jmenování místopředsedů bez dalšího vedl k tomu, že se mohlo klidně stát, že se ve funkcích předsedy a místopředsedy setkali lidé, kteří spolu nevycházeli ideálně a to se pak mohlo negativně projevit na samotném chodu soudů. Na druhé straně ani realizace nové úpravy nemusí být bezproblémová, pokud nebudou moci dojít ministr s předsedou soudu ke shodě a tím dojde k obtížně řešitelné situaci neobsazení těchto pro chod soudu významných funkcí. Spolurozhodovací proces se uplatňuje také u předsedy okresního soudu, kterého jmenuje ministr spravedlnosti na návrh předsedy krajského soudu. Takováto ingerence předsedy krajského soudu souvisí s tím, že

vztahy okresních soudů ke krajskému jsou mnohem užší než vztahy mezi ostatními soudy navzájem, což mj. potvrzuje i to, že předseda krajského soudu kromě státní správy „svého“ soudu vykonává i státní správu soudu okresního (§ 126 odst.1 ZSS), přičemž k této státní správě soudu je oprávněn i předseda okresního soudu (§ 127 odst.1 ZSS). Z toho je tedy nutné dovodit potřebu kooperace mezi oběma předsedy a možnost předsedy krajského soudu ovlivnit, kdo bude předsedou okresního soudu, tedy z hlediska správy osobou jemu bezprostředně podřízenou.

To, že do jmenovacího procesu kromě prezidenta republiky zasahují i ministr spravedlnosti a předsedové soudů (vrchního, krajského, okresního) vychází z povahy soudní správy. Současný model státní správy soudů staví do role nejvyššího orgánu státní správy v této oblasti ministerstvo spravedlnosti, a proto také ministr spravedlnosti jako vrcholný představitel tohoto orgánu musí mít možnost rozhodovat o tom, kdo bude vykonávat významné funkce ve státní správě soudu, tedy jinými slovy, kdo bude jemu podřízeným orgánem. Předsedové soudu se pak do tohoto procesu zapojují především kvůli svým zkušenostem s chodem jednotlivých soudů a především znalostí osob kandidátů na funkce v soudní správě, o kterých mají samozřejmě větší přehled než ministerstvo spravedlnosti nebo dokonce prezident republiky.

To, že nebyla tato spolurozhodovací pravomoc zakotvena u NS a ÚS má ústavní důvody (u NS, ÚS), neboť nelze běžným zákonem sahat nad rámec Ústavy. Jmenovací akt prezidenta republiky je aktem ústavním, o kterém je oprávněn rozhodovat prezident republiky sám. U NSS pak nebyla tato procedura zavedena pravděpodobně z toho důvodu, že by vyvolala nerovnost mezi nejvýznamnějšími soudy v republice.

Vedle zákonodárcem zvoleného modelu vzniku funkce soudních funkcionářů se lze setkat i s možnostmi jinými. Například v modelu soudní samosprávy by jednoznačně přicházela v úvahu jmenovací pravomoc Nejvyšší soudcovské rady jako vrcholného orgánu moci soudní a především vrcholného orgánu soudní správy. Soudci sami (popř. spolu s jinými členy rady - nesoudci) by rozhodovali o obsazení míst v čele soudů a také by za to nesli odpovědnost. Jde o alternativu ve vztahu k modelu jmenování prezidentem republiky nebo ministrem spravedlnosti, která má výhodu v tom, že soudci sami (nebo jejich zástupci) mají v zásadě větší přehled o kandidátech na tyto funkce, než ministerstvo, které je přece jen

od vlastního soudního rozhodování značně vzdáleno. V úvahu přichází také součinnost soudcovské rady s prezidentem republiky, který by jmenoval na návrh rady osobu předsedy, popř. místopředsedy soudu, popř. vybíral z kandidátů radou navržených.

Vedle spoluúčasti centrální, ústřední soudcovské rady na těchto jmenovacích procesech by nepochybně přicházela v úvahu i spoluúčast soudcovských rad působících na jednotlivých soudech. Zde se ještě více než na úrovni rady celorepublikové projeví znalost jednotlivých vhodných kandidátů (na druhé straně je zde opět nebezpečí účelových rozhodnutí, např. rozhodnutí se pro osobu oblíbenou, nebo méně náročnou, ale nikoliv nejkvalitnější). Nicméně, když už ne možnost spolurozhodovací, tak alespoň konzultativní úloha soudcovských rad působících u jednotlivých soudů se jeví jako vhodná. To reflektuje také současná právní úprava, která soudcovským radám všech soudů kromě NS a NSS (u ÚS se pak vůbec rada neustavuje) dává možnost vyjádřit se ke kandidátům na předsedu a místopředsedu. U NS a NSS tato možnost není, zřejmě proto, aby se nezasahovalo do svobodného rozhodnutí prezidenta republiky, byť je zde úloha soudcovských rad jen poradní.

Účast moci soudní na jmenování má rovněž tu výhodu, že může zaručit to, aby jmenování do funkce soudního funkcionáře bylo možné považovat za kariérní postup. Protože těžko si lze představit, jakým způsobem by orgán moci výkonné, tedy ministerstvo spravedlnosti, popřípadě prezident republiky jakožto hlava státu hodnotil soudce a rozhodoval tak o jejich povýšení, když stojí zcela mimo rámec soudnictví. Zákon ani jiný právní předpis v České republice nikde nestanoví požadavky splnění jakýchkoliv podmínek pro obsazení funkce, takže jmenování do funkce funkcionáře nelze chápat jako realizaci kariérního postupu, ale jako rozhodnutí o obsazení funkcionářské pozice, jehož výsledek je pro soudce nepředvídatelný.

Nelze zcela vyloučit ani spoluúčast moci zákonodárné na jmenování. Úkolem moci zákonodárné je sice primárně tvorba právních předpisů a nikoliv výkon jmenovací funkce, přesto je jí často role při některých jmenovacích procesech svěřována, a to v podobě součinnosti s prezidentem republiky, popř. vládou (např. jmenování soudců ÚS prezidentem republiky se souhlasem Senátu, jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). Parlament, resp. jeho komora však v zásadě neprovádí jmenování samostatně. U předsedů a

místopředsedů soudů se takový proces jmenování se spoluúčastí zákonodárského sboru nejeví vhodným, neboť by mu předcházela nutně rozprava a „praní“ jednotlivých kandidátů, kterými jsou soudci, kterým by to nepochybně mohlo uškodit v jejich další kariéře a vést ke ztrátě důvěry veřejnosti v tyto soudce.

Vedle vzniku funkce jmenováním se nabízí ještě další dvě varianty vzniku funkcionářské pozice. Jde o volbu a los. S volbami se lze v oblasti soudní správy setkat u zřizování soudcovských rad. Soudcovské rady jsou však reprezentanty soudců, zastupují je při řešení otázek soudní správy. Naopak předseda nebo místopředseda soudu je funkce v soudní správě. Jde o funkce, které bezprostředně ovlivňují fungování daného soudu a tím i vlastní činnost soudců, přestože samozřejmě do vlastního soudního rozhodování zasahovat nemohou. Je tedy otázkou, zda je možné, aby o svých „nadřízených“ rozhodovali soudci sami. Samozřejmě ve věcech rozhodování jsou soudci suverénní, ale role předsedů a místopředsedů soudů je přesto významná, tyto soudní funkcionáři vykonávají dohled nad výkonem soudnictví soudců, rozhodují o prodloužení lhůt k vyhotovení rozsudku, dávají návrhy na zahájení kárného řízení apod., takže rozhodně nemůže být soudci lhostejné, kdo bude takovou funkci vykonávat. I zde jsou tedy stejná nebezpečí jako u jmenování prováděné soudcovskou radou. Nepochybně je, že volby by měly být svobodné a mít stejné záruky jako volby do parlamentů. Neboť pokud by měli kandidáti možnost zjistit, kdo jak hlasoval, mohlo by se to projevit jejich následným přístupem k jednotlivým soudcům, a to jak pozitivním, tak negativním. Volby předsedy (místopředsedy) soudu tak lze chápat jako projev soudcovské autonomie, na druhé straně jde o otázku, zda takováto autonomie již není až příliš značná dávající soudcům do ruky až nekontrolovatelnou moc. Lze sice konstatovat, že i v komorách parlamentů se o jejich předsedech rozhoduje volbou, ale přeci jenom funkce těchto předsedů má toliko organizační povahu, zatímco u předsedů soudů jde o komplex činností širší, který navíc zasahuje určitým způsobem do samotného soudního procesu.

Poslední, spíše kuriózní možností vzniku funkce je pak losování. Tento systém typický pro počátky demokracie není v moderních demokratických právních státech příliš využíván (s výjimkou Řecka a losování členů soudcovských rad). Losování by zřejmě probíhalo z navržených kandidátů, pak se nabízí otázka, kdo by je měl navrhnout. Byl by třeba předchozí souhlas s takovým návrhem, protože pochopitelně nelze nikoho nutit k výkonu funkce

v soudní správě. Ta do je do jisté míry dobrovolná, povinností soudce je soudit, nikoliv se věnovat správní činnosti, přestože je její výkon pro fungování soudnictví nezbytným.

Veškeré možnosti, které přicházejí v úvahu, mají tedy své pozitivní i negativní důsledky. Hledání optimálního způsobu jmenování tedy není vůbec jednoduché. Současné řešení zvolené v ČR lze chápat jako poměrně vyhovující, neboť přineslo odstranění čistě monokratického rozhodování o těchto vrcholných funkcích a zapojilo do něj i předsedy soudů, tedy osoby, které jsou sami orgány státní správy soudů. Pochopitelně pro zastávce samosprávy se takový systém může zdát nedostatečným, nicméně nebezpečí ovlivnění vlastního soudního rozhodování v případě rozhodování o soudních funkcionářích samotnými soudci také nelze vyloučit.

5.3.3 Časově omezený mandát předsedů a místopředsedů soudů

Novela ZSS, zákon č. 314/2008 Sb., zavedla časově omezený mandát soudních funkcionářů. Šlo do jisté míry o reakci na nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 18/2006, jehož důsledkem byla nemožnost odvolat předsedy a místopředsedy soudů (vyjma předsedy a místopředsedy NSS) z funkce. Novela zákona zavedla jednak možnost tohoto odvolání prostřednictvím kárného řízení a potom právě tento časově omezený mandát, a to s možností znovujmenování. Zároveň řeší v přechodných a závěrečných ustanoveních také skončení mandátu soudním funkcionářům, kteří funkci již vykonávají, a to v závislosti na době, kterou již ve funkci strávili, aby tak alespoň přibližně byla zaručena srovnatelná délka jejich mandátu s mandáty těch funkcionářů, kteří budou nově jmenováni již na časově omezený mandát. Zákonodárce zvolil poměrně vhodně mandát delší, a to desetiletý pro předsedy a místopředsedy NS a NSS, sedmiletý pro předsedy a místopředsedy soudů. Tato doba by tak měla zahrnout jak období potřebného zapracování se do funkce (která je nutná vzhledem k tomu, že jmenovaný soudce je aprobován pro funkci soudce, nikoliv správního orgánu, byť správního orgánu v soudnictví), tak její náležitý výkon včetně využívání zkušeností během jejího výkonu nabytých.

Naopak kontroverznější se může jevit možnost znovujmenování.⁶⁷ Na jedné straně je tu ten argument, že pokud se soudní funkcionář osvědčil, tak není důvodu střídat jej za jiného a nevyužít získaných možností funkcionáře. Pro takovýto přístup svědčí i chápání jmenování předsedy (místopředsedy) soudu jako profesního (kariérního) postupu, tedy získání funkce je jakoby za odměnu za dlouhodobě dobré výsledky v soudcovské činnosti. Skončení mandátu by pak v podstatě znamenalo nikoliv kariérní postup, ale sestup zpět k „pouhému“ souzení (samozřejmě mohlo by následovat přeložení k vyššímu soudu apod., ovšem zde by bylo nutné absolvovat celou proceduru, jak ji stanoví ZSS, a takovýto postup by sám od sebe nebyl zaručen). Na druhé straně platí obecně, že pokud je zde možnost znovuzvolení, je s ní spojena také možnost snahy kandidáta na znovujmenování zalíbit se tomu, kdo bude o znovujmenování rozhodovat, a to se v oblasti soudní správy může dít buď vlastní činností funkcionáře při souzení, neboť soudcem pochopitelně zůstává, anebo při výkonu soudní správy. Samozřejmě jde o úvahy teoretické, které se v praxi vůbec nemusejí vyskytnout, ale protože je třeba, aby soudnictví v očích veřejnosti se jevilo jako nezávislé, je nutné zamezit i pouhým úvahám o možnostech určitého nátlaku proti soudcovské nezávislosti.⁶⁸

Další ochranou před nátlakem do soudcovské nezávislosti je pak delší mandát, který má zajistit, aby bylo jen málo pravděpodobné, že o znovujmenování budou rozhodovat opět ti samí lidé, kteří rozhodovali o jmenování předchozím. Tím by se omezilo určité pouto vděčnosti mezi jmenovaným soudním funkcionářem a tím, který jej jmenoval, pokud by bylo jisté, že o znovujmenování už takováto osoba rozhodovat nebude. Proto je vhodně stanoven desetiletý mandát u předsedů a místopředsedů NS a NSS, protože o jejich jmenování rozhoduje výlučně prezident republiky bez jakékoliv součinnosti s kýmkoliv jiným (nebereme-li v úvahu kontrasignaci předsedy, nebo jím pověřeného člena vlády při jmenovacích aktech předsedy a místopředsedy NSS). A vzhledem k ústavně zakotvené délce mandátu prezidenta republiky a nemožnosti vykonávat funkci tři volební období po sobě je tak vyloučeno, aby o znovujmenování rozhodoval opět ten samý prezident. U předsedů a místopředsedů ostatních soudů je sice délka mandátu kratší, a tedy čistě teoreticky není vyloučeno, že o znovujmenování budou rozhodovat stejné osoby, ale vzhledem k tomu, že zde

⁶⁷ Srov. Brožová, I.: Jak vláda oslabí soudní moc , <http://blog.ihned.cz/>.

⁶⁸ Malenovský, J.: K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních, mezinárodních a evropských soudců a k přenosnosti těchto charakteristik na mandát soudních funkcionářů? in: Šimíček, V. : Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků), MU, Brno 2007, str.163-168.

již jmenování probíhá na základě součinnosti více osob,jeví se takováto možnost jako poměrně nepravděpodobná.

Zákon výslovně řeší podmínky, které musí být splněny pro to, aby mohlo dojít ke znovujmenování. V § 105a ZSS vyjmenovává dvě podmínky. Tou první je, že po dobu výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu nebyl shledán soudní funkcionář odpovědným za kárné provinění, kterého se dopustil během výkonu této funkce. Zde je otázkou, zda tuto podmínku interpretovat tak, že se nesmí dopustit jakéhokoliv kárného provinění, tedy i kárného provinění při výkonu soudnictví, nebo jen kárného provinění v oblasti soudní správy. Z povahy ustanovení, jehož účelem je, aby znovujmenován mohl být jen ten soudce, který řádně vykonával soudní správy, lze dovodit, že by se tento „čistý rejstřík“ měl týkat pouze funkcionářské činnosti, neboť činnost funkcionáře a soudce, byť je často velmi těsně spjata, není přeci jen funkcí jedinou. Na druhou stranu by bylo možné argumentovat tím, že předseda (místopředseda) soudu má být osobou vybranou z řad soudců jako osoba v soudnické profesi maximálně úspěšná a pokud je stížena kárným prohřeškem, těžko s ní lze pro výkon funkce v soudní správě, kam mají být vybírány osoby nadprůměrné, počítat (tento názor by bylo možné opřít i o ustanovení §87 ZSS, které vymezuje pojem kárného provinění tak, že v odst.1 vymezuje kárné provinění soudce a v odst.2 uvozuje vymezení kárného provinění soudního funkcionáře slovy „je též“, které navazuje na odst.1 a je možné jej interpretovat jako výčet doplňujících důvodů k odst.1, tj. že kárné provinění soudce jako osoby vykonávající soudnictví, tedy souzení, je zároveň kárným proviněním soudního funkcionáře). Je nepochybné, že funkcionář, který se dopustil kárného prohřešku, nevykonával funkci způsobem řádným, a proto není vhodné, aby jí zastával dál. Zákon zde nepřiznává žádný liberační důvod, kterým by se mohl tohoto zprostit, např. to, že prohřešek nebyl zcela závažné povahy a funkcionář soudu se ze svého jednání poučil.

Druhou překážkou pro opětovné jmenování pak je, že po dobu výkonu funkce byl předseda (místopředseda) soudu pravomocně odsouzen za trestný čin. Samotný pravomocný odsuzující rozsudek, kterým byl soudce odsouzen pro úmyslný trestný čin, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, za který mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, má ex lege za následek zánik funkce soudce (§ 94 písm.c) ZSS) a tím i funkce předsedy a místopředsedy soudu. Pokud byl pravomocně odsouzen za trestný čin a takové

odsouzení nevedlo takto k zániku funkce a jestliže čin, za který byl odsouzen, svou povahou zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v soudcovské funkci, stane se soudce na základě rozhodnutí kárného soudu nezpůsobilým vykonávat soudcovskou funkci a dnem právní moci rozhodnutí jeho soudcovská funkce zanikne (§ 94 písm.b) ZSS). Zánikem funkce soudce zaniká také funkce předsedy a místopředsedy soudu (§ 108 odst.1 písm.a) ZSS), takže zde znovujmenování pochopitelně v úvahu nepřipadá. Pokud tedy byl soudce po dobu výkonu funkce pravomocně odsouzen za trestný čin (třebaže by jej spáchal např. před jmenováním do funkce), nemůže funkci soudního funkcionáře opětovně vykonávat, a to přestože by trestný čin, který by spáchal, nebyl nijak zvlášť závažný. Soudní správa je tak chráněna před tím, aby na jejích vrcholných místech působili osoby se špatnou minulostí, která sice není tak špatná, aby vedla k zániku jejich funkce soudce, ale pro výkon funkcionářské dráhy je nedostatečná, neboť výkon funkce v soudní správě je chápán jako jakýsi posun v kariéře soudce, její vrchol, na který nemůže vystoupit soudce, který jednal v rozporu s právem, které má chránit.

Za splnění podmínek znovujmenování tedy může být soudce opětovně jmenován. Na toto jmenování však není právní nárok. Pokud jde o soudní funkcionáře jmenované do funkce před účinností novely ZSS provedené zákonem č. 314/2008, tak z důvodu odstranění nerovnosti mezi funkcionáři nově jmenovanými i a dříve jmenovanými, omezil zákon délku trvání jejich mandátu. Zvolil diferencovaný přístup. U předsedů a místopředsedů NS a NSS bylo zvoleno období pětileté. U předsedů a místopředsedů vrchních, krajských a okresních soudů je pak počet let závislý na době jmenování. Snahou je dosáhnout alespoň částečného srovnání délky trvání mandátu. Proto u předsedů, místopředsedů jmenovaných do funkce v roce 1990 je stanovena dvouletá doba a například u soudců jmenovaných do funkce v letech 2003-2007 a v roce 2008 do dne účinnosti novely, sedmileté funkční období. To, že zákon stanovil poměrně dlouhou dobu setrvání ve funkci (v porovnání se služebně mladšími a součtem jejich dob již ve funkci strávených a doby, která jim ještě chybí) pro služebně nejstarší funkcionáře vychází z toho, aby se tito funkcionáři mohli přizpůsobit nové situaci a rozmyslet si další koncepci vedení soudu. Předseda soudu často připravuje určité dlouhodobé projekty, jejichž dokončení by tak mohlo být v případě brzkého a náhlého zániku funkce ohroženo. Samozřejmě nic nebrání tomu, aby osoba již vykonávající předsednickou nebo místopředsednickou funkci opět usilovala o tuto funkci.

5.3.4 Zánik funkce předsedy a místopředsedy soudu

Pokud jde o zánik funkce předsedy a místopředsedy soudu, i zde se lze setkat s více možnostmi, jakým způsobem řešit ukončení mandátu soudního funkcionáře. Je věcí zákonodárce, který model shledá jako nejvhodnější a upraví jej tedy v právním předpisu. V České republice doznala právní úprava v posledních letech poměrně zásadních proměn, pokud jde o otázku odvolávání soudních funkcionářů. Tento způsob zániku funkce je již ze své povahy nejkontroverznější. Obdobně jako u jmenování je třeba řešit, zda je vůbec vhodné umožnit odvolávání soudních funkcionářů a pokud ano, tak jakým způsobem má být tento proces upraven a především, kdo má být oprávněn o tomto odvolání rozhodnout. Řešení této otázky je nezbytně spjato s nutností postupovat v souladu s ústavními předpisy, tedy tak, aby nedošlo k narušení principů, na kterých stojí demokratický právní stát, zejména principů dělby moci a nezávislosti moci soudní.

Kromě odvolávání existují i jiné způsoby zániku funkce. Konkrétně jde o zánik funkce předsedy (místopředsedy) soudu jako důsledek zániku funkce soudce a dále o uplynutí funkčního období soudního funkcionáře (samozřejmě za předpokladu, že je mandát časově omezen). Posledním způsobem zániku funkce je pak vzdání se výkonu funkce.

Zánik mandátu v souvislosti se zánikem funkce soudce je pochopitelným vyústěním principu, že předsedou nebo místopředsedou soudu může být výhradně soudce, tedy osoba s autentickým zážitkem z výkonu soudcovské funkce, jejíž zkušenosti z výkonu soudnictví jsou nezbytným předpokladem řádného výkonu funkce soudního funkcionáře. Bylo by možné namítat, že tato zkušenost zůstává zachována i tehdy, pokud již tato osoba soudcem není, ovšem s přihlédnutím k důvodům zániku funkce soudce (§ 94 ZSS) lze konstatovat, že jde o důvody natolik zásadní, že by setrvání osoby, jejíž funkce soudce zanikla, zpochybnila důvěru v řádný výkon soudní správy osobami, na jejichž straně jsou překážky, které znemožňují setrvání ve funkci soudce. Výkon v soudní správě má být jakousi odměnou pro soudce a proto mají být soudními funkcionáři vybíráni ti nejschopnější, nikoliv ti, kteří se chovali nevhodným způsobem (jehož důsledkem byl pravomocný rozsudek soudu o odsouzení za spáchání trestného činu spáchaného úmyslně, nebo odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, pravomocné rozhodnutí kárného soudu ukládající kárné opatření odvolání z funkce soudce, nebo

pravomocné rozhodnutí, kterým byla zjištěna nezpůsobilost soudce k výkonu funkce), který je diskvalifikuje z dalšího výkonu funkce soudce, popř. ti, u kterých jsou dány objektivní důvody, proč nemohou ve své funkci pokračovat (smrt, prohlášení za mrtvého, věk, dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav nedovolující vykonávat funkci soudce, zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům, ztráta státního občanství, vzdání se funkce). § 108 odst.1 písm.a) ZSS proto stanoví, že funkce předsedy a místopředsedy soudu zaniká zánikem funkce soudce. Naopak opačný princip se neuplatňuje. Zanikne-li proto funkce předsedy nebo místopředsedy soudu (ať již z jakéhokoliv důvodu), nemá to za následek zánik funkce soudce (§ 108 odst.4 ZSS). Je to pochopitelný výraz toho, že ačkoliv jsou funkce soudce a soudního funkcionáře funkcemi spolu souvisejícími a často relativně provázanými, tak jde o funkce od sebe oddělitelné a proto také procedura jejich vzniku i zániku je odlišná.

Předseda nebo místopředseda soudu se může rovněž funkce vzdát (§ 108 odst.1 písm.b) ZSS). Funkce pak zaniká dnem, v němž bylo oznámení o vzdání se funkce doručeno tomu, kdo soudce do funkce jmenoval (§ 108 odst.3 ZSS). Realizuje se tak zde dobrovolnost výkonu funkcí v soudní správě. Zatímco souzení je povinností soudce, jde o činnost, pro kterou byl do funkce jmenován (byť samozřejmě i zde se může své funkce soudce vzdát), tak výkon funkcí v soudní správě je záležitostí dobrovolného rozhodnutí soudce (zákon sice výslovně nehovoří o nutnosti souhlasu soudce se svým jmenováním, to ale zcela jednoznačně vyplývá ze zásady nemožnosti jmenovat osobu do funkce proti její vůli), kterým může soudce kdykoliv ukončit výkon této funkce, aniž by to samozřejmě mělo vliv na jeho mandát soudce. Osoba, která jej do funkce jmenovala, nemá žádnou možnost toto rozhodnutí zvrátit. Doručení oznámení o vzdání se funkce má za následek zánik funkce a předseda (místopředseda) soudu již nemůže vzít své rozhodnutí zpět (návrat do funkce by byl možný jen tak, že by byl znovu jmenován).

Podle nového ustanovení § 108 odst.2 ZSS zaniká funkce předsedy a místopředsedy soudu také uplynutím funkčního období. To je logický doplněk zavedení časově omezeného mandátu funkcionářů soudů, který vyplývá již z ustanovení o délce mandátů soudních funkcionářů.

Posledním důvodem, z kterého může funkce soudního funkcionáře zaniknout, je podle § 106 ZSS odvolání z funkce rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení podle zákona o řízení

ve věcech soudců a státních zástupců. Jde o důvod zcela nový, který zavedla novela ZSS, tedy zákon č.314/2008 Sb. jako reakce na nálezy ÚS sp.zn. Pl.ÚS 18/2006 a spis.zn. II.ÚS 53/2006, na základě kterých se odvolávání předsedů a místopředsedů soudů tím, kdo je do funkce jmenoval, ukázalo být v rozporu s ústavním pořádkem.

Předmětem zkoumání Ústavního soudu se stalo ustanovení § 106 odst.1 ZSS, které umožňovalo, aby byl předseda a místopředseda soudu odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušoval zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Kromě toho se věnovalo toto ustanovení i předsedům kolegií NS, resp. NSS, kdy předseda těchto „oddělení“ mohl být ze své funkce odvolán tím, kdo jej do funkce jmenoval (tedy předsedou NS, resp. NSS), jestliže neplnil řádně své povinnosti. Zákon tedy umožňoval odvolávání předsedů a místopředsedů soudů, ale zároveň omezil možnost odvolatelnosti splněním podmínky porušování povinností při výkonu státní správy soudů, přičemž muselo jít o porušování povinností buď značně intenzivní nebo opakované. Ustanovení ZSS tímto stanovením podmínek, byť poměrně obecně formulovaných, mělo eliminovat libovůli při tomto odvolávání. Rozšířilo původní ustanovení ZSS (tedy ustanovení, které ZSS obsahoval v době svého přijetí v roce 2002), které vázalo možnost odvolání na případy, kdy předseda nebo místopředseda soudu (a předseda kolegií NS) neplnil řádně své povinnosti. Toto ustanovení bylo zrušeno nálezem ÚS sp.zn. Pl.ÚS 7/2002 mimo jiné i pro to, že je zcela obecné a neurčité, neodpovídající principu právní jistoty. Legislativce se snažil tento deficit odstranit jiným neurčitým ustanovením, byť jeho obsah přeci jen poněkud rozšířil oproti původnímu znění o další prvky, tedy o intenzitu jednání, resp. opakovanost jednání, kterými porušuje soudní funkcionář povinnosti při výkonu státní správy soudů.

Ovšem neurčitost a obecnost původního ustanovení byla jen zástupným důvodem pro zrušení původního ustanovení ZSS, takže ústavněprávní deficit tímto odstraněn nebyl. Ústavní soud v nález z roku 2002 výslovně zmínil, že funkce předsedů a místopředsedů soudů by měla být považována za kariérní postup soudce a proto by takovýto funkcionář neměl být odvolatelný jinak než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tedy rozhodnutím soudu. Kromě toho se zde vyjádřil k povaze činností předsedů a místopředsedů soudů, které jsou svou povahou činností správní, což ale neznamená, že osoby

tyto funkce vykonávající ztrácí kvalitu postavení nezávislého soudce, nestávají se státním zaměstnancem a proto také rysem jejich činnosti nemůže být podřízenost a respektování příkazů služebně nadřízených osob i s možností sankcionování za jejich nedodržení⁶⁹. Ústavní soud se tak postavil proti koncepci odvolávání, zákonodárce však tento názor nerespektoval a v podstatě (byť jinými slovy) obnovil stav před zmíněným nálezem ÚS. Možnost odvolávat soudní funkcionáře fakticky orgány moci výkonné (pokud i prezidenta republiky budeme chápat jako součást moci výkonné), tedy prezidentem republiky a ministrem spravedlnosti podle ustanovení upraveného § 106 odst.1 ZSS tak budila pochybnosti možného nátlaku na výkon soudcovské nezávislosti. Opět se objevila možnost, že předsedovi (místopředsedovi) soudu může potenciálně hrozit odvolání z funkce, pokud bude rozhodovat v rozporu s představami toho, kdo jej jmenoval do funkce. Aby byla splněna podmínka zákonnosti takového odvolání, musel být naplněn důvod vymezený v ZSS. Ten byl stanoven značně vágně.

Objevila se otázka přezkoumatelnosti rozhodování prezidenta republiky, resp. ministra spravedlnosti ve správním soudnictví, tedy postupem podle SŘS. ZSS sám možnost soudního přezkumu neformuloval. Bylo tedy otázkou, zda pod vymezení působnosti správních soudů v § 2 SŘS lze podřadit i odvolávání soudních funkcionářů, tedy zda jde v těchto případech o veřejné subjektivní právo fyzických osob vykonávajících funkci předsedů a místopředsedů soudu, které je způsobilé soudní ochrany a odvoláním je dotčeno. Názor, že takovéto přezkoumání možné je, přijal Městský soud v Praze, když zrušil rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání předsedkyně Okresního soudu Praha-Západ v roce 2005 a vrátil věc ministrovi k dalšímu řízení. Odůvodnil to tím, že uvedení skutečností, které tvořily podklad pro jeho vydání a hodnocení důkazů, musí vycházet ze spolehlivě a přesně zjištěného skutkového stavu věci. To se však v daném případě nestalo, neboť důvody odvolání byly formulovány jako porušování povinností předsedy soudu podle § 127 odst.2 ZSS projevujících se v trvajících nedostatcích v zajišťování plynulosti řízení, a to zejména ve dvou věcech, které byly konkrétně zmíněny. Takovéto odůvodnění shledal soud jako nedostatečné s tím, že ministr

⁶⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 7/2002.

spravedlnosti dostatečně nezdůvodnil naplnění kvalifikovaného důvodu pro možnost odvolání stanovenou zákonem.⁷⁰

Soudní přezkum ve správním soudnictví tedy představoval jednu z možností obrany proti odvolávání, ačkoliv vytvořil paradoxní situaci, kdy o soudním funkcionáři jednoho soudu rozhoduje soud jiný, což by mohlo v určitých případech vést i k možnosti, že soudci krajského soudu rozhodující ve správním soudnictví by rozhodovali o zákonnosti odvolávání předsedů soudů vyšších. Názor o soudní přezkoumatelnosti takovýchto rozhodnutí nelze ovšem přijímat jednoznačně. Jiné stanovisko může vycházet z toho, že při současném pojetí soudní správy vytvořeném na hierarchickém způsobu uspořádání v čele s ministerstvem spravedlnosti by v úvahu přicházelo chápat odvolání soudního funkcionáře jako personální rozhodnutí v rámci systému nadřízenosti a podřízenosti v soudní správě, tak jak je tomu v běžné veřejné správě. Ministerstvo spravedlnosti a potažmo tedy vláda nese odpovědnost za řádný výkon soudnictví, což se projevuje také v tom, že v případě průtahů v řízení před soudy a při jiných závadách v organizaci soudnictví, pro které je stát postihován finančně (na základě rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, nebo rozsudků českých soudů z titulu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu státní moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), musí vláda zabezpečit nápravu následků a hrazení finančních nároků úspěšné procesní strany. Takovéto náklady jdou nikoliv z rozpočtů soudů, ale z rozpočtu státního a proto by ministerstvu spravedlnosti měla být dána možnost o personálních otázkách týkajících se vrcholných představitelů soudní moci rozhodovat.⁷¹

Nemožnost přezkoumatelnosti jmenovacích a odvolacích aktů hlavy států (tedy prezidenta republiky) obecnými soudy, by bylo možné odůvodnit také tím, že by takovýto postup byl v rozporu s postavením hlavy státu jako osoby, která má plnit integrující roli vůči všem složkám moci. Jmenovací a odvolací akty prezidenta republiky pak mohou být v tomto pojetí chápány jako zvláštní ústavní akty, které se nemohou řídit správními předpisy (správním řádem), stejně jako jim nepodléhá jmenování jiných vrcholných státních

⁷⁰ Lichovník, T. : Postavení soudních funkcionářů, *Soudce*, ročník 2006, číslo 6, str.16-17.

⁷¹ Pavlíček, V.: Jmenovací a odvolací pravomoc prezidenta republiky, in: *Soudcokracie v České republice*(sborník textů), CEP, Praha 2006, str.75-76.

funkcionářů uskutečňovaných na základě Ústavy (např. jmenování a odvolávání členů vlády). Hlava státu jako nejvyšší funkcionář státu má podle tohoto názoru pravomoc zasahovat svými individuálními akty do všech oblastí státní moci. To, že disponuje tímto oprávněním však neznamena, že by byl osobě, kterou do funkce jmenoval služebně nadřizen. Proto nemůže odvolávání (ani jmenování) předsedy NS ohrozit nezávislost soudní moci).⁷²

Nicméně názory na povahu charakteru rozhodnutí prezidenta republiky se liší. Jiný pohled rozlišuje rozhodnutí prezidenta republiky na správní akty (tedy rozhodnutí podle správního řádu), které jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví a na ústavní akty, které může přezkoumávat pouze Ústavní soud, neboť jmenovací a odvolací akty učiněné prezidentem republiky jako hlavou státu, nemohou být přezkoumatelné obecnými soudy, protože by se to přičilo jeho postavení hlavy státu.⁷³ Takovýto přístup tedy rozlišuje roli prezidenta republiky jako správního orgánu a jako hlavy státu (tedy jako ústavního činitele).

K tomuto pojetí se přiklonil také Nejvyšší správní soud ve věci č.j.4/2005-42 týkající se nejmenování justičního čekatele. NSS jako ústavní akty označil např. výkon pravomocí, jakými jsou zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony atp. Jako správní úřad pak prezident republiky vystupuje tam, kde jsou 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. Takovéto správní akty musejí být odůvodněny. Pokud jde o jmenovací a odvolací akty, pak lze dovést, že rysy správního aktu mají tehdy, když jsou založeny na ustanoveních obecného zákona, kdy tedy nejde o pravomoc založenou Ústavou. Z toho lze dovést, že by v úvahu skutečně přicházel přezkum odvolávání předsedy (místopředsedů) NS ve správním soudnictví, naopak u jmenování by to bylo vyloučeno, neboť tam jde o pravomoc vycházející z Ústavy.⁷⁴

⁷² Pavlíček, V.: Jmenovací a odvolací pravomoc prezidenta republiky Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006, str.75-79.

⁷³ Sládeček, V., Mikule, V. a Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str.443.

⁷⁴ Sládeček, V., Mikule, V. a Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str.443.

Otázkou pak je možnost přezkumu u předsedů a místopředsedů ostatních soudů. Zde lze vyjít z toho, že osoba, která toto odvolání učinila, rovněž vydala správní akt a tím, že i takovéto rozhodnutí je přezkoumatelné. Pokud přiznáme povahu správního aktu rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedy, nebo místopředsedy NSS, nepochybně bude mít takovou povahu i odvolávací akt ve vztahu k soudním funkcionářům i ostatních soudů soudní soustavy učiněné ministrem spravedlnosti.

Objevil se i názor, že oprávnění prezidenta republiky odvolat předsedu (předsedkyni) NS nemá oporu v § 106 odst. 1 ZSS a že tedy nejde o pravomoc ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy, ale že toto oprávnění vyplývá přímo z čl. 62 písm. f)⁷⁵. Tento názor vyšel z teorie implikovaných pravomocí, na základě kterých může prezident republiky vykonávat i pravomoci, které mu nebyly explicitně svěřeny Ústavou a to z titulu dosažení úkolů svěřených mu Ústavou. Ústava svěřila pravomoc jmenovat předsedu a místopředsedy NS prezidentovi republiky (bez součinnosti jiných orgánů) proto, aby mu zaručila nezávislost na vládě, která se do tohoto jmenovacího procesu nezapojuje a zapojit se nemůže ani do procesu odvolacího, neboť by tím ohrozila nezávislost soudnictví a její ingerenci do moci soudní. § 106 ZSS se tak podle tohoto názoru na předsedu (místopředsedy NS) nevztahoval, zatímco na předsedy a místopředsedy běžných soudů ano, neboť i jejich jmenování bylo zde svěřeno ministru spravedlnosti, který vykonává státní správu soudů prostřednictvím předsedů těchto soudů. Zatímco správa NS (a NSS) je koncipována jinak, ministerstvo ji vykonává pouze prostřednictvím jejich předsedů, nikoliv přímo (§ 120 odst. 1, 2, 3 ZSS, § 26 odst. 2 SŘS).

K soudnímu přezkumu mohlo teoreticky dojít i v případě odvolání předsedkyně NS. Ta byla odvolána rozhodnutím prezidenta republiky kontrasignovaného předsedou vlády (šlo o výkon kompetence prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 2 Ústavy, tedy kompetence vyplývající z běžného zákona). Rozhodnutí správního soudu by bylo možné jednoduše předvídat (pokud by tedy správní soud nepopřel svoji pravomoc ve věci rozhodovat), bylo by obdobné jako u předsedkyně Okresního soudu Praha-západ, neboť v případě odvolání předsedkyně NS chybělo jakékoliv odůvodnění toho, v čem je spatřováno závažné nebo

⁷⁵ Klečková, R.: Má prezident právo odvolat předsedu Nejvyššího soudu? in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006, str. 105-114.

opakované porušení zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Předsedkyně NS podala tuto správní žalobu a zároveň také ústavní stížnost k ÚS, kde se domáhala zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, neboť jí došlo podle stěžovatelky k zásahu do jejích ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87 písm. d) Ústavy). ÚS tuto ústavní stížnost neodmítl z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 písm. e) ZÚS, tedy pro nepřipustnost, a to i přes souběžné podání žaloby podle SŘS (tedy nedošlo k vyčerpání všech procesních prostředků v rámci obecného soudnictví (§ 75 odst. 1 ZÚS)), neboť ústavní stížnost svým významem podle názoru ÚS podstatně přesahovala zájem stěžovatelky (§ 75 odst. 2 ZÚS). V této době nebylo vůbec jisté, zda je pravomoc soudů ve správním soudnictví ohledně přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně NS z funkce vůbec dána (a odmítnutí ústavní stížnosti by tak mohlo vést ve svém důsledku k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na řádný proces). Spolu s ústavní stížností podala předsedkyně NS Ústavnímu soudu také návrh na zrušení ustanovení § 106 odst. 1 ZSS. Proto senát ÚS postupem podle § 78 odst. 1 ZÚS přerušil řízení a postoupil věc plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 a) Ústavy, tedy k rozhodnutí o zrušení napadaného ustanovení ZSS pro rozpor s ústavním pořádkem.

Ústavní soud shledal ustanovení § 106 odst. 1 ZSS umožňující odvolávat předsedy a místopředsedy soudu tím, kdo je do funkce jmenoval jako protiústavní. Vyšel zde z potřeby reálné nezávislosti soudní moci, tedy takového postavení soudní moci, která vylučuje možnost ingerence výkonné moci. Aby mohla být takováto nezávislost realizována, musí být soudní moc jednak pokládána za jednu ze tří samostatných mocí, a jednak mít stejnou váhu jako moc výkonná a zákonodárná a být na nich nezávislá. ÚS zde vychází z potřeby silného a nezávislého soudnictví, aby se tak mohla být účinně realizována vláda práva. V rozporu s ústavně chráněnou hodnotou nezávislosti moci soudní by tak byl podle názoru ÚS stav, když by prezident republiky, ačkoliv ho k tomu Ústava neopravňuje, mohl odvolávat předsedy NS. Ústava počítá pouze s možností prezidenta republiky založit funkci předsedy NS, o ovlivňování jejího průběhu nijak nehovoří. ÚS vyloučil uplatnění principu „kdo jmenuje, odvolává“ ve vztahu prezidenta republiky a předsedy NS, neboť takovéto pravidlo je možné aplikovat jen tam, kde se jedná o přímý vztah nadřízenosti a podřízenosti, což není tento případ. Správu soudů totiž nelze ztotožňovat se státní správou, neboť řada pravomocí v rámci „státní správy soudů“ nemají podle názoru ÚS charakter správní činnosti. Příkladem

zde ÚS zmínil pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, dávat ministru spravedlnosti podněty k podávání stížností pro porušení zákona. Byť tedy použití pojmu „státní správa soudů“, navozuje dojem, že se jedná o státní správu, tak z materiálního hlediska tomu tak dle názoru ÚS není, neboť činnosti vykonávané předsedou a místopředsedou soudů jsou činnostmi, které mohou nepřímo ovlivňovat určitý zásah moci výkonné do moci soudní.⁷⁶

ÚS tedy dospěl k závěru o absolutní neodvolatelnosti předsedů a místopředsedů soudů tím, kdo je do funkce jmenoval. Proto by za ústavně konformní nebylo možné považovat ani ustanovení, které by zachovalo možnost odvolání, i když by důvody odvolání byly jasněji a konkrétněji stanoveny. Ani řádně a konkrétně odůvodněné rozhodnutí o odvolání tedy není z hlediska souladu s ústavním pořádkem přípustné.

Ústavní stížnosti předsedkyně NS Ústavní soud vyhověl, vyšel přitom z nálezu přijatého plénem ÚS. Konstatoval porušení čl. 21 odst. 4 Listiny, tedy ustanovení zaručující právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Toto ustanovení interpretuje Ústavní soud tak, že jeho účelem je umožnit občanům správu veřejných záležitostí a z toho vyplývá ochrana občanů před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Toto právo se však musí nutně týkat i ochrany v průběhu výkonu funkce. Zahrnuje tedy jednak právo ucházet se o danou funkci a v případě jejich nabytí je také nerušeně vykonávat, tzn. právo podržet si takovou funkci po stanovenou dobu, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu. K takovému porušení došlo aplikací protiústavního ustanovení ZSS. Přestože prezidentovi republiky nebylo možné vytknout porušení ústavního pořádku ani zákona tím, že aplikoval toto ustanovení, neboť vycházel z platné právní úpravy (byť nerespektující právní názor ÚS vyjádřený v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 7/2002), dostalo se takovéto rozhodnutí prezidenta do rozporu s ústavně zaručeným právem stěžovatelky podle čl. 21 odst. 4 Listiny.⁷⁷

Nález ÚS tedy odstranil z právního řádu § 106 odst. 1 ZSS. V platnosti však zůstávalo paradoxně ustanovení § 13 odst. 2 SŘS, které výslovně stanovilo oprávnění prezidenta republiky odvolat předsedu a místopředsedu NSS. Tento stav odstranila až novela SŘS

⁷⁶ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 18/2006.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. II.ÚS 53/2006.

provedená zákonem č.314/2008 Sb., která výslovně stanovila, že na odvolávání z funkcí předsedy a místopředsedy NSS se vztahuje ZSS (což má odstranit případné výkladové potíže o aplikovatelnosti ZSS na tyto případy při jinak výslovně zakotveném subsidiárním použití ZSS na otázky organizace soudců a postavení soudců rozhodujících ve správním soudnictví, pokud je ZSS výslovně neupravuje).

Nález ÚS vyvolal stav, kdy odvolávání předsedů a místopředsedů z funkce nebylo vůbec možné, neboť zde chyběl jakýkoliv orgán, který by k tomuto aktu byl oprávněn. Taková situace se jevila jako nebezpečná, neboť jedinou ochranou před libovůli těchto soudních funkcionářů byla víra v jejich morální kvality a v to, že nezneužijí své funkce. Nicméně takováto míra ochrany se pochopitelně jevila jako nedostatečná. Proto se záhy po přijetí zrušujícího nálezu začalo hledat řešení. Z nálezu ÚS jednoznačně vyplynula potřeba (a Ústavní soud tento požadavek dokonce výslovně ve svém odůvodnění zmínil), aby funkcionáři moci soudní byli odvolávání jen postupem, který bude realizován uvnitř moci soudní, což je odůvodněno respektováním oddělení moci soudní a moci výkonné a tím i nezávislostí soudní moci. Takovýto postup tedy nyní upravuje ZSS a zákon o řízení ve věcech soudců a státních zástupců (zákon č.7/2002 Sb. – dále jen „ZŘVS“). Jde o období kárného řízení ve věcech soudců. Kárné řízení s předsedy, místopředsedy soudu a s předsedy kolegií NS a NSS zavedla novela ZSS a ZŘVS (tedy zákon č.314/2008 Sb.), která přinesla poměrně podstatné změny i do charakteru kárného řízení se soudci (účast nesoudcovského prvku při rozhodování, jednoinstančnost řízení, zpřísnění sankcí, prodloužení promlčecích lhůt, zánik možnosti projednat přestupek soudce v kárném řízení s možností uložit sankci, s kterou počítá zákon o přestupcích).

Zákonodárce tedy zavedl kárnou odpovědnost předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedy kolegií NS nebo NSS za kárné provinění (§ 86 ZSS). Naopak nerozšířil tuto kárnou odpovědnost na předsedy senátu. U nich zůstal zachován současný stav, tedy možnost odvolatelnosti z funkce předsedy senátu za kárné provinění soudce. Kárné provinění předsedy, místopředsedy soudu a předsedů kolegií je uvozeno v § 87 odst.2 ZSS slovy, že „je jím též“. Navazuje se tak na § 87 odst.1 ZSS, který definuje kárné provinění soudce (definuje jej jako zaviněné porušení povinnosti soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru

v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů). Znamená to, že se tím pouze doplňuje tato kárná odpovědnost, kterou už tito funkcionáři mají z titulu svého postavení soudce. Zákon tedy vymezuje kárné provinění těchto funkcionářů jako zaviněné porušení povinností spojených s funkcí předsedy, místopředsedy soudu nebo Nejvyššího správního soudu. Povinnosti těchto soudních funkcionářů upravují jednotlivá ustanovení ZSS, zejména ty obsažené v hlavě třetí, která se věnuje státní správě soudů. Porušení těchto povinností musí být zaviněné, jde tedy o subjektivní odpovědnost, nikoliv o odpovědnost za pouhý následek, který vznikl nezávisle na osobě soudního funkcionáře. Pochopitelně odpovědnost vznikne jak v případě úmyslného, tak nedbalostního jednání.

Sankce vyplývající z kárného provinění upravuje ZSS v § 88 odst. 2 ZSS, a tato kárná opatření odpovídají těm, které lze za kárné provinění udělit soudcům. Jsou jimi jednak důtka, dále odnětí zvýšení platového koeficientu za výkon funkce soudního funkcionáře na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se dopustil v době před zaházením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let, třetím typem sankce je pak snížení platu až o 30% na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se dopustil tento soudní funkcionář v době před zaházením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let. Nejzávažnější formou sankce je pak odvolání z funkce. Kromě toho má kárný soud možnost také od uložení kárného opatření upustit, jestliže se projednání kárného provinění jeví jako postačující (§ 88 odst. 3 ZSS). To je samozřejmě vhodné jen u méně závažných prohrěšků. Kromě toho umožňuje § 88a ZSS, aby drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesy v chování orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídil tím, že je soudnímu funkcionáři vytkne, je-li to postačující (to, že může jít jen o orgán státní správy soudů, tak vylučuje, aby tuto výtku učinil prezident republiky a Veřejný ochránce práv, přestože disponují kárnou iniciativou proti předsedům a místopředsedům soudů). Tento postup má zajistit, aby kárný soud nebyl zbytečně zatěžován a nemusel řešit záležitosti menšího významu, když nedošlo k vážnému pochybení, ale jen k drobným odchylkám od řádného výkonu soudní správy.

ZSS upravuje také zánik kárné odpovědnosti funkcionáře soudů, tato odpovědnost zanikne, pokud ve lhůtě 3 let od spáchání kárného provinění, nebyl podán návrh na zahájení kárného řízení. Podle přechodných ustanovení se však na řízení o kárných provinění soudních

funkcionářů, která byla spáchána do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, vztahuje ZSS ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této novely. Protože stará úprava kárnou odpovědnost soudních funkcionářů neznala, nemůže se tato odpovědnost realizovat.

ZŘVS pak upravuje průběh kárného řízení. Jde o novou koncepci kárného řízení, která se vztahuje na soudní funkcionáře, ale i soudce (a také státní zástupce). Nově je zaváděn institut kárného soudu, který nahrazuje dosavadní označení „kárné soudy“. Kárnými soudy byly do účinnosti novely vrchní soudy v 1. stupni a ve 2. stupni pak Nejvyšší soud ČR rozhodující o odvolání proti rozhodnutím vrchních soudů. Tyto kárné soudy jednaly a rozhodovaly o kárné odpovědnosti soudce v pětičlenných senátech, jejichž členy jmenoval předseda vrchního soudu v dohodě se soudcovskou radou tohoto soudu. Novela však přináší zásadní změnu v tom, že ustavila kárným soudem Nejvyšší správní soud a také jeho složení je značně odlišné od dosavadního stavu senátů rozhodujících o kárném provinění soudců, složených výhradně ze soudců. Vedle předsedy senátu (tím je soudce NSS), jeho zástupce (soudce NS) a soudce (tím je soudce vrchního, krajského, nebo okresního soudu) (ve věcech soudců rozhodujících ve správním soudnictví je předsedou kárného soudu soudce NS a místopředsedou soudce NSS), jsou členy soudu ještě tři přísedící. Právě v tom spočívá radikální změna. Jde totiž o osoby mimo soudcovskou profesi. Tím se má čelit kritice „jednobarevných“ senátů ryze soudcovských, kdy tedy soudci rozhodují o svých osudech sami, což může vyvolat nebezpečí soudcovské loajality. Na druhé straně takovéto řešení může mít nepříznivé důsledky v tom smyslu, že se může stát, že jako strana sporu se objeví před soudcem, o jehož osudu bude rozhodovat, právě kárný soudce, a to v postavení advokáta, nebo státního zástupce.

Nesoudcovský prvek tedy představují v kárných senátech představitelé právnických profesí, a to advokáti, státní zástupci a dále zástupci z řad akademických kruhů. V původní předloze navrhovaná účast notářů a soudních exekutorů byla naopak zamítnuta. Přísedící jsou tedy celkem tři, vždy po jednom za každou zmíněnou profesi. Návrh k jejich zápisu na seznam přísedících podávají předseda České advokátní komory, pokud jde o advokáty, nejvyšší státní zástupce, pokud jde o státní zástupce, a děkani právnických fakult veřejných vysokých škol pak nominují kandidáty z akademických pracovníků v oboru práva. Soudce navrhují předsedové jednotlivých soudů (předsedové vrchních 5 soudců, krajských 3

soudce a okresních jednoho soudce) .Předseda kárného soudu určí losem předsedu senátu a jeho náhradníka ze seznamu soudců NS nebo NSS. Funkční období kárného senátu je omezeno na dobu 5 let. Hlasování v kárném soudu je založeno na principu většinovém, v případě nerozhodného výsledku je třeba vydat zprošťující rozhodnutí. To znamená, že soudci mohou sami dosáhnout zproštění i proti vůli zástupců ostatních profesí. Na druhé straně to vyžaduje jejich jednotu, což podle dřívější úpravy nebylo třeba, neboť kárné senáty tvořili pouze soudci samotní. Významné je také zakotvení inkompatibility funkce soudce kárného soudu s funkcí předsedy a místopředsedy soudu.

Jako určitá prevence před zneužitím své pozice vycházející z působení příslušníka jiné právnické profese v kárném soudu upravuje zákon povinnost přisedících senátu kárného soudu složit slib do rukou předsedy kárného soudu, ve kterém se zavazují řídit se právním řádem ČR, vykládat jej podle nejlepšího vědomí a svědomí a v souladu s ním rozhodovat nezávisle, nestranně a spravedlivě. Dalšími podmínkami pro možnost vykonávat funkci přisedícího pak je věk 30 let, způsobilost k právním úkonům, státní občanství ČR, bezúhonnost, ukončené vzdělání v magisterském studijním programu v oboru práva a také to, že jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat. Jde tedy o obdobné podmínky, jaké musí splnit osoba ucházející se o jmenování soudcem.

Řízení je nově jednoinstanční , což vyvolává určité pochybnosti. Důvodová zpráva k novele ZŘVS se snažila obhájit soulad takového postupu s Evropskou úmluvou o ochraně základních práv a svobod a jejím čl.6 odst.1, který hovoří o právu na přístup k soudu jako k právu na přístup k jednomu stupni, nevyžaduje tedy zřizovat soudy odvolací, vyjma rozhodování o vině a trestu za spáchání trestného činu. Článek 2 Dodatkového protokolu č.7 k této Úmluvě pak předvídá právo každého, kdo byl uznán vinným z trestného činu, přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně vyjma méně závažných trestných činů stanovených zákonem, nebo pokud rozhodoval v prvním stupni nejvyšší soud nebo pokud šlo o uznání vinným na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku. Rozhodování o kárné odpovědnosti zjevně není rozhodováním o vině a trestu za trestné činy, takže se na ně Protokol nevztahuje. Pojem „trestní obvinění“ uvedený v EÚLP je však interpretován širěji a lze do něj i řízení o kárné odpovědnosti zahrnout. Ovšem zde

povinnost dvojinstančnosti stanovena není. Dosavadní dvojinstanční praxe podle důvodové zprávy nepřinesla žádný významnější efekt, ale spíše ukázala, že odvolací soud většinou nijak neměnil rozhodnutí senátu prvoinstančního, ale nanejvýš pouze zmírňoval sankce. Důvodová zpráva dále uvádí, že i pokud by bylo kárné řízení interpretováno jako postup, na který se vztahuje Dodatečný protokol č.7 a tedy nutnost dvojinstančnosti mimo výjimku, byl by podle důvodové zprávy požadavek splněn, neboť by se tu uplatnila právě výjimka, kdy by rozhodoval v první instanci nejvyšší soud, tedy v tomto případě NSS.⁷⁸

Na druhou stranu je otázkou, nakolik lze kárný soud chápat jako skutečně nezávislý, pokud v něm zasedají osoby mimo soudní moc stojící, kteří nejsou nadáni soudcovskou nezávislostí. Sice skládají slib do rukou předsedy soudu, ale jsou jmenováni rozhodnutím mimo soudní moc, ta nemá na jejich ustanovení za kárné soudce žádný vliv. Tím spíše zde vyniká nemožnost odvolání se a pochybnosti, zda je úprava skutečně v souladu s EÚLP. Požadavek dvojinstančnosti navíc stanoví i řada dalších mezinárodních dokumentů, byť tyto dokumenty nejsou právně závazné (Evropská charta o statutu soudců, Základní principy nezávislosti soudců, Stanovisko č.3 z roku 2002 Poradního sboru evropských soudců, Doporučení Výboru ministrů členských zemí Rady Evropy č.12 z roku 1994.)⁷⁹ Samozřejmě ale přezkum orgánem ryze soudním by ve věcech řízení ohledně soudních funkcionářů mohl vyvolat pochybnosti o nekontrolovatelnosti soudní moci, která by tím vlastně ve věcech personálních měla jednoznačnou absolutní moc, přestože současný model soudní správy v ČR není založen na principu soudcovské samosprávy, ale naopak na modelu státní správy soudů s ministerstvem na vrcholu této soustavy.

Pokud jde o kárnou iniciativu, ta je svěřena do rukou prezidenta republiky, a to ve vztahu k předsedovi nebo místopředsedovi NS a NSS a proti předsedovi vrchního a krajského soudu. Tedy vztahuje se k osobám, které prezident republiky do funkce jmenuje. Odvolat je nyní nemůže, ale pokud má pochybnosti o řádném výkonu jejich funkce, může se obrátit na kárný soud, aby tato podezření prověřil. U ministra spravedlnosti a Veřejného ochránce práv je kárná iniciativa nejširší. Mohou podat návrh na zahájení kárného řízení vůči kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu. U ministra to vychází z jeho postavení v čele ministerstva spravedlnosti, tedy ústředního orgánu státní správy soudů, které odpovídá za

⁷⁸ Důvodová zpráva k novele zákona o soudech a soudcích (zákon 314/2008 Sb.), <http://www.justice.cz/ms>.

⁷⁹ Vyklický, J.: Otázky reformy, Soudce, ročník 2008, číslo 9, str.10-11.

řádný výkon soudnictví a proto má mít také kompetence k tomu, aby mohlo řádně kontrolovat výkon této správy osobami, které ji vykonávají a v případě jejich pochybení dosáhlo jejich odvolání. Veřejný ochránce práv pak získal tuto pravomoc z důvodu charakteru a účelu jeho funkce, kterým je kontrola výkonu veřejné správy a soudní správa přes svoje specifika je rovněž státní správou, byť je vykonávána uvnitř soudnictví a proto i vůči ní se pravomoc Veřejného ochránce práv uplatní a v případě zjištění pochybení a nedostatků má tak možnost zjednat nápravu tímto způsobem. Kárnou iniciativu má také předseda soudu proti místopředsedovi „svého“ soudu. To vychází z toho, že předseda soudu odpovídá za chod soudu, je z hlediska správního nadřízen místopředsedovi soudu a je s ním rovněž v bezprostředním kontaktu. Pokud by místopředseda nevykonával funkci, tak jak je třeba, mohlo by to vést k problémům v chodu soudu a proto může takto předseda soudu zjednávat nápravu. Stejně oprávnění má předseda soudu i vůči předsedovi soudu nižšího stupně ve svém obvodu. I to vychází z určité hierarchie v soudní správě. Předseda NSS má pak kárnou iniciativu proti předsedovi krajského soudu a místopředsedovi krajského soudu pro úsek správního soudnictví. To vychází ze zvláštní struktury správního soudnictví, proto jej ZŘVS zmiňuje zvlášť.

Pokud jde o předsedy kolegia, zde jsou oprávněni k návrhu na zahájení kárného řízení ministr spravedlnosti vůči předsedovi jak kolegií NS a NSS, a dále předseda NS a NSS, ale vždy jen ve vztahu k předsedovi kolegia „svého“ soudu. To je opět logický postup vycházející z úloh a postavení těchto jednotlivých soudních funkcionářů v soudní správě.

Návrh na zahájení kárného řízení ve věcech soudních funkcionářů musí být podán nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění, které jsou rozhodné pro podání návrhu, nejpozději však do 3 let ode dne spáchání provinění.

5.4 Předsedové kolegií a předsedové senátů

Zvláštní způsob jmenování a odvolávání je stanoven u předsedů kolegií a u předsedů senátů. Jejich působnost vymezuje ZSS (resp. SŘS pro předsedy kolegií a senátů NSS v §13 odst.3 SŘS) v ustanoveních o organizaci a činnosti soudů (oddíl 4 první hlavy), a to tak, že tito předsedové kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost kolegií, resp. senátu. Jde

tedy o soudní funkcionáře v širším smyslu, jejichž účast na správě se omezuje na organizaci činnosti soudních oddělení a jejich funkce je úzce spjata s vlastní funkcí soudní, neboť výkon organizační funkce je pochopitelně motivován snahou o vytvoření podmínek pro bezproblémové soudní rozhodování. V jejich případě se uplatňuje zásada, že určování složení senátů je záležitostí předsedů soudů. Tato zásada se realizuje v ustanoveních o tvorbě rozvrhu práce (§ 41 odst. 2, 42 odst. 1 ZSS). Proto také předseda soudu je oprávněn jmenovat předsedy senátů (kolegií) „svého“ soudu (výjimkou je jmenování předsedy senátů okresního soudu, zde má toto oprávnění předseda krajského soudu, do jehož obvodu okresní soud patří). Předseda soudu je omezen pouze jedinou podmínkou, totiž, že takovýto předseda senátu (nebo kolegia) musí vzejít ze soudců tohoto soudu, tedy ze soudců k tomuto soudu přidělených, popřípadě trvale přeložených. Otázkou, kterou zákon neřeší, je, zda lze jmenovat předsedou senátu i soudce dočasně přiděleného. Pravděpodobně je možné toto připustit, pokud lze očekávat, že toto dočasné přidělení bude mít delší trvání (zpravidla nejméně jednoleté vzhledem k jednorozhodovací periodě vydávání rozvrhu práce). Pokud by to možné nebylo, mohlo by se mýjet dočasné přidělení účinkem, pokud by byl soudce dočasně přidělen k okresnímu soudu, ve kterém profesionální soudci nerozhodují v senátu (resp. rozhodují-li v senátu, tak jako jejich předsedové) a je tedy nutné, aby každý soudce funkci předsedy senátu zastával. Pokud jde o zánik funkce předsedy senátu, tak zde platí (a to od počátku účinnosti zákona) možnost odvolání z funkce jen na základě pravomocného rozhodnutí o uložení kárného opatření odvolání z funkce senátu, který kárný soud uloží za kárné provinění soudce (107 odst. 1, § 88 odst. 3 ZSS). Zákonodárce tím zdůrazňuje neoddělitelnost funkce soudce a předsedy senátu a zánik funkce předsedy senátu je možný jen stejným postupem, jaký se uplatňuje při realizaci kárné odpovědnosti soudce, nikoliv tedy postupem, který nově zavedl ZSS pro kárnou odpovědnost předsedů a místopředsedů soudů. Kromě tohoto důvodu může pochopitelně i zde dojít ke vzdání se funkce a k zániku funkce v důsledku zániku soudcovského mandátu (§ 108 ZSS).

Naopak pro předsedy kolegií platí stejný právní režim odvolávání z funkce jako u předsedů a místopředsedů soudů (§ 106 ZSS), tedy možnost odvolání na základě pravomocného rozhodnutí kárného soudu (do roku 2006 možnost odvolání tím, kdo jej do funkce jmenoval), čímž se naznačuje, že charakter jejich funkce má přeci jen o dost blíže funkci předsedů a místopředsedů soudů než soudců (především mají významnou úlohu při

sjednocování judikatury) ,byť samozřejmě provázanost obou funkcí je i zde. Odlišností naopak je, že délka jejich mandátu není časově omezena.

5.5 Předseda a místopředsedové Ústavního soudu ČR

Ústavní soud ČR má zvláštní postavení v systému státních orgánů. Jde o orgán působící v rámci moci soudní, o čemž svědčí i to, že jeho postavení, působnost a pravomoci zakotvuje Ústava ČR v hlavě čtvrté, tedy v hlavě věnované moci soudní. Zároveň však Ústavní soud vzhledem ke své zvláštní roli vyplývající z jeho působnosti není řazen do soustavy soudů (čl.91 odst.1 Ústavy). Stojí tedy mimo tuto soustavu a s ostatními soudy jej nespojuje žádný přímý vztah. Zvláštnosti postavení tohoto soudu s sebou přináší i zvláštnosti v postavení soudních funkcionářů Ústavního soudu a také celé správy tohoto soudu. Pokud jde o jmenování předsedy a místopředsedů ÚS, tak Ústava v čl. 62 písm. e) hovoří o tom, že prezident republiky jmenuje předsedu a místopředsedy Ústavního soudu. Jde (stejně jako pokud jde o jmenování soudců ÚS) o pravomoc nekontrasignovanou (rozdíl oproti jmenování soudců ÚS je v tom, že v případě předsedy a místopředsedy není třeba součinnost Senátu Parlamentu ČR). ZÚS pak v § 2 poněkud konkretizuje toto ustanovení tím, že stanoví oprávnění prezidenta republiky jmenovat předsedu a dva místopředsedy ÚS. Je poměrně složitou otázkou, zda by bylo ústavně v pořádku, pokud by prezident republiky jmenoval více místopředsedů než 2. Ústava ČR jako právní předpis nejvyšší právní síly jejich počet nijak neomezuje a je proto třeba se ptát, zda by mohl zákon omezit nekontrasignovanou pravomoc prezidenta republiky, tedy takovou pravomoc, kterou prezident republiky vykonává z titulu hlavy státu jako tzv. ústavní akt. Vedle těchto teoretických úvah by takové jednání mohlo přinést i problém v tom smyslu, že počet soudců ÚS je pevně stanoven na patnáct a ZÚS upravuje organizaci ÚS tím způsobem, že členy tříčlenných senátů nemohou být předseda a místopředsedové ÚS, takže by bylo otázkou, jakým způsobem pak by se vytvořili čtyři tříčlenné senáty, jak s tím počítá § 15 ZÚS.⁸⁰

Prezident republiky tedy rozhoduje jak o složení ÚS, tak o obsazení vrcholných funkcí v něm. Samozřejmě je možný i jiný model, zejména takový, ve kterém by o předsedovi a místopředsedech ÚS rozhodovali ústavní soudci sami.

⁸⁰ Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI- Wolters Kluwer, Praha 2007, str.4.

Délka mandátu předsedy a místopředsedy ÚS je pevně stanovena, a to dobou trvání mandátu ústavního soudce. Ústava ani jiný právní předpis nijak neznemožňuje možnost znovujmenování ústavním soudcem, takže jedna konkrétní osoba při dlouhých mandátech ústavních soudců (10 let) může také velice dlouho působit v čele tohoto vrcholného soudu.

Ústavní soud musí být nezávislý. Je to nezbytná podmínka k tomu, aby mohl řádně plnit své funkce ve státě, které jsou nezastupitelné. Proto také právní úprava vychází z maximální snahy o co největší nezávislost na jakékoliv jiné moci (a to i moci soudní). Proto musí být zaručena ochrana před zásahem do této nezávislosti. Takovouto ochranou je především nemožnost předčasného ukončení mandátu ústavního soudce, a tím i funkcionáře takového soudu jinak, než postupem odehrávajícím se v rámci Ústavního soudu. Soudci ÚS nemohou podléhat kárnému řízení podle ZSS, neboť to by je postavilo do jakéhosi podřízeného postavení vůči kárnému soudu, tedy soudní moci, což nelze. Proto jedinou možností, jakým způsobem může být ústavní soudce zbaven funkce (samozřejmě kromě vzdání se výkonu funkce a úmrtí) je rozhodnutí pléna ÚS podle § 144 ZÚS, které navazuje na kárné řízení (které probíhá před pětičlenným kárným senátem složeným ze soudců ÚS zvolených plénem ÚS), ve kterém se prokázalo, že se soudce dopustil takového jednání, že jeho další setrvání ve funkci by bylo v rozporu s posláním ÚS a s postavením jeho soudců a jestliže proti usnesení kárného senátu, kterým bylo soudci jeho jednání vytknuto, nebyly podány námitky, anebo jestliže plénum takové rozhodnutí potvrdilo, plénum rozhodne, zda soudci jeho funkce zaniká. Toto rozhodnutí je podmíněné návrhem předsedy kárného senátu a souhlasem kvalifikované většiny 9 soudců při účasti alespoň 12 soudců. Kárnou iniciativu má předseda soudu vůči kterémukoliv soudci ÚS. Proti předsedovi ÚS pak může být zahájeno kárné řízení na základě usnesení pléna na základě společného návrhu nejméně tří soudců ÚS. Jde zde tedy o záruku toho, že žádná osoba působící v jiném orgánu státní moci než je Ústavní soud, nebude nijak zasahovat do složení Ústavního soudu a do osudu soudců do něj jmenovaných. Jakýkoliv vliv státní moci končí okamžikem jmenování soudce ÚS do funkce.

Ústavní soud je tedy skutečně nezávislým na jakékoliv jiné státní moci, sám se spravuje, sám rozhoduje o případném odchodu svých členů, pokud řádně neplní své povinnosti soudce a tím snižuje důstojnost a vážnost své funkce, nebo ohrožuje důvěru v nezávislé a nestranné rozhodování. Jakékoliv předčasné ukončování funkce odvoláním

mimo tuto proceduru by bylo vážným zásahem do nezávislosti a nestrannosti celého soudu. To platí jak pro soudce, tak i pro soudní funkcionáře. Nemožnost jejich odvolání se jevila jako nesporná i před přijetím nálezu ÚS o protiústavnosti odvolávání předsedů a místopředsedů obecných soudů. Pokud by totiž předseda a místopředsedové ÚS byly v ohrožení odvolání, ocitli by se v područí toho, kdo je jmenuje (popř. i jiné osoby, která má k jmenujícímu orgánu blízký vztah, nebo vykonává na něj určitý vliv), zmizela by záruka jejich svobodného rozhodování, neboť by zde hrozilo, že v případě chování odporující zájmu osoby, která ho do funkce jmenovala, by mohl být odvolán ze své funkce. Navíc je to Ústavní soud, který jako jediný může rozhodovat o žalobě Senátu Parlamentu ČR proti prezidentu republiky. Prezident republiky by pak mohl do tohoto rozhodování pochopitelně zasáhnout, pokud by mohl odvolat předsedu, nebo místopředsedy ÚS, byť by i rozhodnutí odůvodnil způsobem upraveným v zákoně.⁸¹

I pokud by správu ÚS vykonávali tito funkcionáři špatně, nemůže dojít k odvolacímu aktu, neboť by se tím ohrozila nezávislost ústavního soudnictví, na které je třeba trvat i tehdy, kdyby správa ÚS nebyla vykonávána zcela ideálně, neboť nezávislosti ústavního soudnictví je jednoznačnou prioritou.⁸² Možností, jak omezit rizika s nevhodným jmenováním funkcionářů soudů, kteří nebudou správu soudu zcela zvládat, je především jmenování do této funkce na kratší období a pravděpodobně i přenesení rozhodování o tomto na plénum, protože výběr prováděný prezidentem republiky z řad soudců ústavního soudu by mohl teoreticky být také volbou toho ze soudců, který byl k prezidentu republiky nejloajálnější.⁸³

Přes všechny nastavené záruky nezávislosti však lze současné úpravě vytknout možnost opětovného jmenování ústavním soudcem. I přes délku mandátu, která zaručuje, aby o jmenování ústavním soudcem rozhodovala osoba jiná, tedy jiný prezident, je zde nebezpečí, že ústavní soudce v závěru své funkce bude rozhodovat nikoliv tak, jak by se od něj jakožto ústavního soudce očekávalo, ale naopak takovým způsobem, který vyhovuje současnému prezidentovi republiky, který bude o jeho znovujmenování rozhodovat. Jde zde o obdobný problém, jaký je u znovujmenování funkcionářů soudů, který je v případě

⁸¹ Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, Díl 1, ústavní systém, Linde, Praha 1998, str., 222.

⁸² Srov. Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI-Wolters Kluwer, Praha 2007, str. 5, 6.

⁸³ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, C.H. Beck, Praha 2007, str. 682.

Ústavního soudu ještě závažnější vzhledem k roli, kterou Ústavní soud v demokratickém právním státu hraje.

5.6 Ředitel správy soudů

ZSS upravuje v § 122 (obdobná úprava je obsažena v § 27a SŘS) relativně nový institut správy soudů, a to funkci ředitele správy soudů. Tato funkce navazuje na dřívější pozici vedoucího správy soudů.⁸⁴ Postavení vedoucího správy soudů nebylo nijak upraveno obecně závaznými právními předpisy. ZSS zakotvením pozice ředitele správy soudů tak vytvořil dříve neexistující právní základ. Řediteli soudní správy však není přiznáno postavení orgánu státní správy soudů, tím jsou nadále orgány uvedené v § 119 ZSS. Ředitel soudní správy je tak označením pro osobu vykonávající určité pravomoci uvnitř soudu. Ředitel je zaměstnancem soudu a tuto funkci vykonává v pracovním poměru (tedy jeho pracovněprávní vztah se zcela řídí zákoníkem práce). Ředitel je do funkce jmenován a také z funkce odvoláván předsedou soudu. Zákon nestanoví žádné kvalifikační předpoklady pro jmenování do této funkce, takže je věcí úvahy předsedy soudu, komu tuto funkci svěří. Vzhledem k odpovědnosti předsedy soudu za chod soudu se jeví jako vhodné, aby tím byla osoba, která je skutečně způsobilá řádně plnit tyto úkoly.

V otázce skončení funkce není třeba žádným způsobem polemizovat o přípustnosti odvolání z funkce. Ředitel správy soudů není soudcem, není tedy nadán žádnou soudcovskou nezávislostí, takže ani nemusí být chráněn před zásahem do ní. Vykonává funkce ryze správní, takže nelze hovořit o žádném dvojjediném postavení, jako je tomu u soudních funkcionářů. Proto se ve vztahu mezi předsedou soudu a ředitelem soudní správy uplatňují běžné principy veřejné správy, tedy principy nadřízenosti a podřízenosti, což se projevuje v uplatnění zásady jmenování a odvolávání na základě rozhodnutí jakožto aktu nadřízeného orgánu. Předseda soudu odpovídá za chod soudu. Aby tuto odpovědnost mohl realizovat, musí mít pochopitelně volnou ruku v personální politice a to platí ve vztahu k řediteli správy soudů jako zaměstnanci odborného aparátu s nejvyšším postavením, obzvlášť. Předseda soudu je tak oprávněn vybrat si ředitele soudní správy zcela

⁸⁴ Kocourek, J. a Záruba, J. :Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství(komentář),C.H.Beck,Praha 2004,str.355.

sám a nese za to odpovědnost. To potvrzuje § 122a odst.1 ZSS, podle nějž není odpovědnost předsedy soudu jako orgánu státní správy soudu nijak dotčena tím, že ředitel správy soudů vykonává úkoly v soudní správě. Naopak ředitel správy soudu odpovídá předsedovi soudu a realizací této odpovědnosti je právě možnost odvolat ředitele správy soudu z funkce. O vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi předsedou soudu a ředitelem správy svědčí také to, že předseda soudu je oprávněn vyhradit si věci, které bude rozhodovat přímo, čímž tedy zasáhne do působnosti ředitele správy soudu (§ 122 a odst.1 věta druhá). Může k tomu mít různé důvody, např. obavu, že ředitel správy soudu daný úkol nezvládne apod.

Zřízení funkce ředitele správy soudu souviselo se snahou o jakési odbřemenění soudních funkcionářů, kteří tak část agendy přenechávají osobě jiné, což dává funkcionáři možnost věnovat se jiným úkolům v oblasti soudní správy a v neposlední řadě též vlastnímu soudnímu rozhodování, protože soudní funkcionář pochopitelně zůstává i soudcem, byť rozsah jeho soudní činnosti je oproti ostatním soudcům přeci jen omezen. Ředitel správy není zástupcem předsedy soudu, tím jsou totiž místopředsedové soudu (i když kromě toho vykonávají i jim svěřenou agendu v „samostatné působnosti“) jeho působnost je vymezena tak, že zajišťuje provoz soudu v rozsahu stanoveném v ZSS a dále že vykonává některé další činnosti s výkonem státní správy soudu související (§ 122 a odst.1 ZSS). Lze tedy rozlišit dva druhy kompetencí. Jednak ty, které jsou řediteli správy svěřeny přímo zákonem, jednak pak ty, které mu svěří předseda soudu a které musí pochopitelně souviset se státní správou soudů. Nelze na něj přenést pochopitelně činnosti jiné, zejména ne vlastní soudní rozhodování. Zákon stanoví působnost ředitelů správy jednotlivých soudů v § 124, 125, 126, 127 odst.4 ZSS a § 29 odst.3 SŘS, a to s použitím zbytkové klauzule, když stanoví, že ředitel správy soudů vykonává v zákoně výslovně vyjmenované úkoly jen tehdy, pokud nejsou podle ZSS nebo zvláštních právních předpisů svěřeny pouze předsedovi soudu. Činnosti svěřené zákonem předsedovi soudu však mohou být řediteli soudní správy svěřeny na základě pověření předsedou soudu. Toto pověření by však mělo být zásadně orientováno jen na oblast první složky soudní správy, nikoliv tedy na problematiku dohledovou, kde je možnost ovlivnění nezávislosti soudního rozhodování dána a je proto nevhodné, aby byla takto ohrožována. V těchto věcech tak předseda (popř. místopředseda) soudu musí vykonávat soudní správu sám.

Pokud jde tedy o zákonem stanovená oprávnění ředitele správy soudu, patří sem zajišťování provozu soudu po stránce hospodářské, materiální a finanční, dále vyřizování personálních věcí zaměstnanců působících u tohoto soudu s výjimkou personálních věcí soudců, zajištění řádného chodu soudních kanceláří. K tomu je pak doplněno ještě plnění dalších úkolů souvisejících s výkonem státní správy soudů podle pokynů předsedy soudu. To je logický důsledek jejich vztahů, ve kterých je předseda soudu ředitelem soudní správy nadřízen. Řadí se sem tedy další činnosti v soudní správě, které mu předseda soudů svěřil a udělil mu k tomu závazné pokyny. Může jít např. o úkoly při zajišťování bezpečnosti soudu a úkolů krizového řízení apod.

Jednotlivá ustanovení ZSS upravující pravomoci předsedů soudů, výslovně stanoví, že předseda soudu kontroluje činnost ředitele správy soudu, ve kterém je předsedou. Zákon tak zde ještě více zdůrazňuje toto oprávnění a povinnost, která vyplývá z jeho oprávnění odvolávat ředitele soudu, kdy pochopitelně zákonodárce vychází z toho, že předseda soudu jako součást řádného výkonu funkce by měl rovněž odvolání ředitele správy opřít o určité konkrétní důvody a nikoliv pojmát takovéto rozhodnutí jako neopodstatněné a libovolné.

Naprosto shodná ustanovení jako ZSS obsahuje ohledně ředitele správy soudu také SŘS. Organizační řád NSS⁸⁵ pak jeho postavení blíže rozvádí, když stanoví, že ředitel správy řídí činnost úseku správy soudu, sestavuje plán investičních akcí a plán veřejných zakázek, zajišťuje plnění úkolů spojených se zajištěním bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany, činí jménem soudu ve věch státní správy soudu právní úkony a jedná v těchto věcech za soud navenek s fyzickými a právníckými osobami, jakož i s orgány veřejné moci, s výjimkou věcí, které si vyhradil předseda a místopředseda soudu a plní další úkoly podle pokynů předsedy a místopředsedy soudu. Dokonce je zavedena u NSS i pozice asistenta ředitele podřízeného řediteli správy. Naopak ZÚS o řediteli soudní správy nehovoří, ale organizačním řádem⁸⁶ byla tato pozice zřízena, ředitele jmenuje předseda ÚS, ředitel tvoří úsek soudní správy společně se dvěma odbory, správním a ekonomickým, přičemž vedoucí těchto odborů jmenuje předseda ÚS na návrh ředitele soudní správy. Ředitel správy ÚS jedná jménem ÚS ve všech věcech souvisejících s řízením chodu

⁸⁵ Organizační řád NSS.

⁸⁶ Organizační řád ÚS.

ÚS, předkládá předsedovi ÚS návrh rozpočtu a odpovídá za hospodaření se schválenými prostředky.

Pochopitelně je možné uplatňovat i model, ve kterém by ředitel správy jakožto nesoudce měl ve svých rukou zcela otázku zabezpečení fungování soudu a za to by také nesl odpovědnost, zatímco předseda soudu by se zabýval otázkami ostatními, tedy těmi, které mají k soudnictví jako takovému přeci jen blíže. Ředitel soudní správy by tak nebyl předsedovi soudu podřízen. Šlo by tedy o systém, kdy by ekonomické řízení soudů převzali do rukou vrcholoví manažeři vzdělaní v oblastech ekonomie, managementu nebo personalistice.⁸⁷ Na druhé straně by tak předseda soudu ztratil vliv v takto významné oblasti soudní správy, který by se tak rozštěpil mezi dvě osoby. Takový stav by mohl vést k tomu, že by se předseda soudu stal spíše pouhým reprezentantem soudu, který by vykonával sice pravomoci vůči soudcům, ale ve skutečnosti by o chodu soudu rozhodoval ředitel správy, který by měl v rukou otázky rozdělování finančních prostředků soudu a tím by fakticky došlo k dalšímu rozštěpení odpovědnosti a kompetencí, když by soudci odpovídali před veřejností za výkon soudnictví, ale podmínky pro tento výkon by nemohli ovlivnit, pokud by ředitel soudní správy nebyl předsedovi soudu podřízen, ale byl suverénem ve věcech zajištění chodu soudu.⁸⁸

Vhodnějším se zdá být model kooperace mezi předsedou soudu a ředitelem správy, kdy tedy budou oba dva působit ve vzájemné součinnosti, pochopitelně při zachování nadřízeného postavení předsedy soudu a část agendy může být osobě ředitele svěřena, čímž ale na něj nepřechází takováto působnost, ale jen oprávnění ji takto vykonávat.⁸⁹ Takovýto model se uplatňuje v České republice s tím, že předsedové soudů mají v rukou značnou volnost ohledně jejich vztahu k ředitelům. Zákonná úprava je spíše rámcovou, tedy vyznačující pouze základní body, konkrétní řešení těchto vztahů bude věcí předsedy soudu, který by měl mít pochopitelně snahu, aby tento vztah byl co nejefektivnější a aby byl ve prospěch soudu, za jehož činnost odpovídá. V zásadě by měla úloha ředitele soudní správy spočívat v tom, že by zbavil předsedu soudu starosti o běžné provozní záležitosti soudu a ten

⁸⁷ Srov. Sváček, J.: Změny v soudnictví jsou zapotřebí, in: Potřebuje české soudnictví reformu (soubor příspěvků), Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha 2004, str. 25.

⁸⁸ Srov. Lichovník, T.: Postavení soudních funkcionářů, Soudce, ročník 2006, číslo 6, str. 10-17.

⁸⁹ Srov. Vyklíček, J.: Předseda soudu očima předsedy soudu, Soudce, ročník 2006, číslo 10, str. 6-7.

se tak mohl věnovat pouze otázkám koncepčním, dohledovým a péči o odbornost soudců a dalších zaměstnanců soudu.⁹⁰

Ředitel správy soudu také zajišťuje řádný chod soudních kanceláří. Soudní kanceláře jsou jakýmsi jednotkami, které vytváří zázemí pro vlastní činnost soudce. Tvoří je odborný aparát soudu. Soudní kanceláře vytvářejí administrativní a jiné kancelářské práce pro jedno nebo více soudních oddělení (§ 40 odst. 4 ZSSÚ). Účelem existence soudních kanceláří je vytvářet předpoklady pro plynulý výkon soudního rozhodování. V čele soudní kanceláře stojí vedoucí soudní kanceláře, který odpovídá za řádný chod soudní kanceláře a přiděluje práci dalším pracovníkům soudní kanceláře, vede rejstříky, evidenční pomůcky, dává k nahlédnutí účastníkům (a se souhlasem předsedy jiným žadatelům, pokud to právní předpisy připouštějí) soudní spisy, dále dává k nahlédnutí obchodní rejstřík, sbírku listin, zjišťuje zaplacení soudních poplatků, zjišťuje u návrhu na zahájení řízení, zda nebylo v téže věci u téhož soudu již zahájeno řízení apod. Dále dbá o zdokonalování práce podřízených zaměstnanců a prohlubování jejich znalostí, což vychází z toho, že je vůči nim v nadřízeném postavení. Působnost vedoucích soudních kanceláří upravuje kancelářský řád v § 5 a § 8. Kancelářský řád se dále zabývá dohledem nad řádným chodem soudních kanceláří. Na ten dohlíží a odpovídá podle této instrukce předseda soudu s tím, že může tímto dohledem a dalšími úkony při organizaci a řízení soudní kanceláře pověřit vedoucího správy soudu, dozorčího úředníka nebo jiného zaměstnance. Vedoucím správy soudu lze chápat ředitele správy soudu. Instrukce tento pojem nepoužívá, protože v době jejího přijetí ještě tento institut nebyl zákonem zakotven.

Zákon ani instrukce naopak neřeší vztah ředitele soudní správy k vedoucím soudní kanceláře, popř. k jiným zaměstnancům soudu. Lze však z výčtu jeho oprávnění a i z vymezení jeho působnosti v zákoně dovodit, že je vůči těmto osobám v postavení nadřízeném.

⁹⁰ Lichovník, T. : Postavení soudních funkcionářů, Soudce, ročník 2006, číslo 6, str. 10-17.

KAPITOLA 6 - SOUDCOVSKÉ RADY

Soudcovská rada je podle zákona o soudech a soudcích poradním orgánem předsedy soudu (§ 46 odst. 4 ZSS). Tímto zákonodárce zakotvuje postavení soudcovských rad v právním řádu České republiky. Soudcovská rada je tedy koncipována jen jako instituce, která má soudcům umožnit vyjádřit se k záležitostem soudní správy, i když nejsou soudními funkcionáři. Soudcovská rada tedy není v ČR orgánem soudcovské samosprávy, soudní správa je totiž nadále vystavěna na principu dominantního postavení ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu soudní správy a předsedů, resp. místopředsedů soudů, kteří jsou prodlouženou rukou ministerstva. Soudcovská rada tedy nemá spravovat soudnictví a zajišťovat jeho řádné fungování, ale má být pouze jakýmsi doplňkovým orgánem složeným z osob, které soudci sami vybrali, aby tak měli možnost účastnit se alespoň zprostředkovaně soudní správy, a aby tak soudní správa nebyla zcela izolována od soudců samotných. Soudcovská rada se vytváří u každého soudu, s výjimkou okresních soudů, ke kterým je přiděleno nebo přeloženo k výkonu soudcovské funkce 10 a méně soudců (§ 46 odst. 3 ZSS). Jinak obecně platí, že soudcovská rada je pětičlenná (§ 47 odst. 1 ZSS). Výjimka je stanovena pro okresní soudy s menším počtem soudců, konkrétně soudů, k němuž je přiděleno nebo přeloženo k výkonu funkce méně než 30 soudců. U těchto soudů se sice soudcovská rada zřizuje, ale počet jejích členů je omezen na tři. Naopak pokud je počtu soudců okresního soudu 10 a méně, nezřizuje se rada vůbec a její působnost vykonává shromáždění všech soudců. Naopak u ostatních druhů soudů než okresních je počet členů soudcovské rady výslovně stanoven na pět. Takovýto způsob řešení vychází z toho, že si lze stěží představit, že by u těchto soudů stojících na vyšších stupních soudní soustavy dosáhl počet soudců čísla menšího než 30, nebo dokonce 10. Naopak u okresních soudů zde tato možnost je. Počet soudců zde bude (resp. by měl) alespoň přibližně odpovídat počtu obyvatel daného soudního obvodu. Zákon tak vychází z toho, že poměr mezi počtem členů soudcovské rady a počtem soudců daného soudu by měl relativně odpovídat. Soudcovská rada je totiž orgánem voleným a měla by proto být jakýmsi reprezentantem soudců a jejich zájmů, pokud jde o správu soudu, u kterého působí. Je to orgán složený čistě ze soudců určitého soudu, vyloučeno je, aby členem rady byl nesoudce, stejně tak, aby jím byl soudce jiného soudu. Členem rady může být

vždy pouze soudce, který byl přidělen (popřípadě přeložen) k výkonu funkce k určitému soudu.

Zákon výslovně stanoví neslučitelnost funkce člena soudcovské rady s funkcí předsedy a místopředsedy soudu (u NS a NSS navíc s funkcí předsedy kolegia). Jde o úpravu, která vyplývá z logiky věci a z účelu rady a její působnosti. Předseda a místopředseda soudu jsou orgány státní správy soudu, kteří tedy zajišťují v zákonem stanoveném rozsahu správu soudů, zatímco členové rady, kteří jsou také soudci, se mají vyjadřovat k některým aspektům práce předsedů a místopředsedů soudů, a proto musí jít o osoby od předsedů a místopředsedů soudů oddělené. Tím je pak zajištěno nezávislé posuzování opatření, která jsou předmětem jednání rady, zástupci sboru soudců působících u konkrétního soudu s vyloučením možnosti ovlivnění osobami, které jsou za realizaci těchto opatření v konečné fázi rozhodování odpovědné.⁹¹ Přesto však předseda ani místopředseda soudu nejsou od soudcovské rady zcela odděleni. Zákon jim přiznává právo účastnit se zasedání soudcovské rady, činit návrhy a vyjadřovat se k projednávaným otázkám (§ 48 odst. 2 ZSS). Toto právo vyplývá z toho, že soudcovská rada řeší otázky správy, ve kterých má rozhodující slovo právě předseda (popř. místopředseda) soudu. Přestože soudcovské rady nemohou konečné rozhodnutí těchto soudních funkcionářů nijak zvrátit, působí usnesení rady vahou svého významu, která je dána tím, že je složena ze soudců u soudu působících. Aby nedocházelo k jakémusi neklidu uvnitř soudu, ale naopak aby byla vytvořena v tomto směru jakási „harmonie“, neměl by brát předseda (místopředseda) soudu její názor na lehkou váhu a chovat se k ní zcela odmítavě a přehlížet jí. Naopak vhodné je diskutovat otázky soudní správy přímo s členy rady, vysvětlovat své názory, postoje a vyslechnout si argumenty soudcovské rady a postupovat v jednotlivých záležitostech, pokud je to možné, v jakési součinnosti se soudcovskou radou. Samozřejmě ne vždy může dojít ke konsenzu mezi předsedou soudu a reprezentanty soudců. Konečné slovo náleží vždy soudním funkcionářům, ti tak mohou rozhodnout i zcela v rozporu se stanoviskem rady a takovýto postup jim z hlediska souladu s právními předpisy nebude možné jakkoliv vytýkat. Ovšem nepůjde o vhodné řešení situace, pokud si předtím řádně nevyslechli argumenty soudcovské rady a nesnažili se najít s radou konsenzus. Potřeba dialogu je tedy nezbytná, a proto je také nutné, aby předseda (místopředseda) soudu měl

⁹¹ Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H. Beck, Praha 2004, str. 207).

právo jednání rady se zúčastnit a dostat zde slovo, a tedy příležitost vysvětlit své názory a postoje a naopak svá stanoviska vůči závěrům, ke kterým došla soudcovská rada.

Na zasedání rady mohou být kromě předsedů, místopředsedů soudů a členů rady přítomny i další osoby, které byly k účasti přizvány. Dikce ZSS v §48 odst.2 třetí věta „na zasedání soudcovské rady mohou přizvány další osoby“, nestanoví jednoznačně, kdo je oprávněn je přizvat. Nepochybné je, že tak může učinit soudcovská rada na základě svého usnesení přijatého nadpoloviční většinou svých členů. Nelze však vyloučit ani možnost, že by mohla být určitá osoba přizvána být i jediným členem rady. Pak je otázka, zda by to nebylo v rozporu s charakterem soudcovské rady jako orgánu kolektivního. Lze uvažovat také o tom, že přizvat další osoby by mohl i předseda nebo místopředseda soudu, jakožto osoba, jejíž přítomnost na zasedání rady je zákonem garantována. Řešení těchto otázek není tedy zákonem upraveno a mělo by být tedy řešeno na úrovni jednotlivých soudcovských rad, a to například v jednacích řádech, které by mohla soudcovská rada přijímat a detailně tak upravit průběh zasedání, její svolávání a další otázky organizační povahy. Nebo přichází v úvahu řešení ad hoc, které se pak může stát jakýmsi „precedentem“, podle kterého bude pak soudcovská rada postupovat v obdobných případech nastalých v budoucnosti. Zabývat se touto otázkou přizvání dalších osob je nutné z toho důvodu, že zasedání soudcovské rady jsou neveřejná (§ 48 odst.2 věta první ZSS). To je naprosto pochopitelné, neboť se zde řeší záležitosti soudní správy, tedy otázky, které se bezprostředně týkají soudu samotného a osob na těchto soudech působících, jde o určité vnitřní záležitosti, nejde zde o rozhodování o subjektivních právech a povinnostech občanů a není proto vhodné, aby byla takováto jednání otevřena veřejnosti. Vyloučeno však není, že přizvány na zasedání budou nejen soudci, ale i jiné osoby, např. soudní zaměstnanci, zvláště je možné si to představit u ředitele soudní správy.

Jinak z organizačních záležitostí zákon upravuje pouze oprávnění předsedy soudcovské rady svolávat soudcovskou radu, určovat její program a řídit její jednání. Uvážení předsedy soudcovské rady ohledně toho, zda a kdy soudcovskou radou svolá, je omezeno v § 48 odst.1 ZSS tím, že je zde stanovena povinnost svolat ji, požádá-li o to její člen nebo předseda nebo místopředseda soudu. Možnost každého člena svolat radu je výrazem rovnosti všech těchto členů, předseda soudcovské rady tedy není osobu nijak nadřazenou nad ostatními členy

rady, jeho role je skutečně pouze organizačního charakteru, je jakýmsi „prvním mezi rovnými.“ Možnost, aby svolání rady inicioval předseda nebo místopředseda soudu, pak vychází z toho, že pokud se vyskytne potřeba projednat některou záležitost soudní správy s členy rady, nemohou být tito funkcionáři odkázáni na uvážení předsedy rady, zda zasedání svolá nebo nikoliv.

Soudcovská rada je kolektivním orgánem, čemuž odpovídá i způsob usnášení se. K přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. K platnosti usnesení se dále vyžaduje přítomnost nadpoloviční většiny členů. K přijetí usnesení tedy nestačí souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů, neboť počet členů rady (5, popř. 3) je natolik nízký, že by přijetí usnesení nadpoloviční většinou přítomných nemuselo být chápáno jak legitimní.

U okresních soudů, k nimž je přiděleno, nebo přeloženo k výkonu funkce méně než 11 soudců, se soudcovské rady neustanovují. Je to z toho důvodu, že počet soudců je natolik malý, že není třeba, aby tito soudci mezi sebou vybírali své reprezentanty, protože vzhledem ke svému nízkému počtu budou moci své názory a představy hájit sami, aniž by to vyvolalo zdržení a další nepříjemnosti spojené s velkým množstvím osob. Proto tedy zákon sice u těchto soudů vznik soudcovských rad neumožňuje, ale svěřuje působnost soudcovské rady shromáždění všech soudců (§ 46 odst. 3 ZSS).

Pro určení povahy soudcovské rady jsou rozhodující ustanovení zákona o působnosti soudcovských rad. Nejobecněji je působnost vymezena v § 122 ZSS, který stanoví, že orgány státní správy soudů vykonávají v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem státní správu soudů s přihlédnutím k vyjádření soudcovských rad. Toto ustanovení, byť je v systematické části zákona zařazeno mimo díl 2 hlavy první ZSS, tedy části věnované soudcovským radám, ale je umístěno v hlavě věnované státní správě soudů, tak určuje postavení těchto rad jako orgánů poradních, vyjadřujících se k otázkám správy soudů. Konkrétní rozsah otázek, ke kterým se soudcovská rada vyjadřuje, pak je upraven již v rámci ustanovení o soudcovských radách, a to v § 50, 51, 52, 53 odst. 1 ZSS a také, pokud jde o soudcovskou radu u NSS v § 25 SŘS. Ustanovení o působnosti soudcovských rad působících u jednotlivých soudů jsou v podstatě obdobná. Výčet těchto kompetencí lze sice chápat jako taxativní, ovšem protože v těchto ustanoveních je vždy zařazeno písm. d), ve kterém je obsaženo oprávnění soudcovské rady vyjadřovat se k zásadním otázkám státní správy

daného státu, lze z tohoto dovodit oprávnění rady vyjadřovat se ke všem otázkám soudní správy. Slovo „zásadní“ pochopitelně zákon nevynechává, a bude tak věcí posouzení konkrétního případu, zda bude řešení konkrétní otázky považováno za zásadní.

Vedle této jakési generální klauzule, pak ZSS (i SŘS) hovoří o dalších konkrétních oprávněních. Zejména je to vyjadřování se ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy nebo místopředsedy soudu (u NSS a NS na jmenování do funkce předsedů kolegií). Je to odůvodněno pochopitelně tím, že otázka toho, kdo bude stát v podstatě v čele soudu je důležitá, a to i pro soudce samé, a proto by měli mít možnost se prostřednictvím svých reprezentantů vyjádřit k osobě kandidátů. Jde o jakousi kompenzaci toho, že soudci své funkcionáře nevolí, ale ti jsou jim „přidělováni“, navíc rozhodnutím orgánů stojících mimo moc soudní. Samozřejmě není v silách soudcovské rady zabránit jmenování, ale mohou alespoň vytvořit jakýsi tlak na osobu jmenující soudní funkcionáře a tím zpochybnit správnost navrhovaného řešení, nebo naopak tím mohou toto rozhodnutí stvrdit. Pochopitelně jmenování osob, které si většina soudců nepřeje, do vrcholných funkcí v soudní správě může způsobit při vlastním chodu soudu závažné problémy. V případě NS a NSS soudcovské rady těchto soudů takové oprávnění vyjadřovací nemá. Nemožnost vyjádřit se k předsedům a místopředsedům NS a NSS lze odůvodnit tím, že jde o funkce, o jejichž obsazení rozhoduje prezident republiky, a to bez jakéhokoliv návrhu a závisí proto na jeho uvážení, koho do funkce jmenuje. Jde tedy o akt ústavní povahy, do kterého nemohou soudci zasahovat a jakýmkoliv způsobem ho ovlivňovat nebo jinak do něj zasahovat (pochybnosti o tom, zda jde o ústavní akt, může nastat u jmenování předsedy, místopředsedy NSS, kde tato pravomoc nevyplývá přímo z Ústavy, ale z § 13 odst. 2 SŘS, jde tedy o pravomoc stanovenou zákonem (čl. 63 odst. 2 Ústavy) a Ústava vyžaduje k platnosti takovýchto aktů spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Vláda za takovéto rozhodnutí odpovídá. Akt jmenování předsedy a místopředsedy NSS by bylo možné považovat za akt správní⁹². Naopak oprávnění jmenovat předsedu a místopředsedy NS vychází přímo z Ústavy, a to z článku 62 písm. f) a zde žádného spolupodpisu jiného orgánu není třeba).

⁹² Sládeček, V., Mikule, V. ., Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007, str. 443.

Další okruh působnosti se týká vyjadřování se k soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce k soudu nebo naopak od soudu k soudu jinému. Je to odůvodněno tím, že otázka toho, s kým budou soudci u soudu působit je důležitá a významná, neboť to ovlivňuje jejich každodenní působení

Soudcovské rady (kromě rad u okresních soudů) mají rovněž možnost vyjádřit se k soudcům, kteří mají být jmenováni do funkce předsedů senátů (u okresních soudů není tato pravomoc v podstatě nutná, neboť zde převažují jednočlenné senáty, popř. senáty složené ze soudce a přísedících), neboť i to je v rámci organizace i vlastní činnosti soudů funkce důležitá.

Dalším oprávněním je možnost projednávat návrh rozvrhu práce daného soudu a jeho změn. Byť ani zde není názor soudcovské rady právně závazný, měl by být brán v potaz, neboť je opět hlasem z řad soudců, kteří budou podle tohoto rozvrhu práce pracovat a jejichž každodenní soudcovský život bude pochopitelně tento rozvrh práce významně ovlivňovat. Projednání rozvrhu práce tak slouží k zajištění co nejlepších podmínek všech soudců příslušného soudu a popřípadě i ostatních zaměstnanců k zabezpečení řádného výkonu soudnictví. Mají se tak odstranit případné závady v rozvrhu práce spočívající např. v nerovnoměrném rozvržení nápadu věcí na jednotlivé soudce, v nedostatečném uplatňování specializace apod. Účast soudců, resp. jejich zástupců na tvorbě rozvrhu práce tak mají význam z hlediska předcházení možných potíží při vlastním výkonu soudnictví.⁹³

Vedle těchto oprávnění, které jsou v podstatě koncipovány shodně pro všechny soudy, má soudcovská rada NS a NSS ještě zvláštní oprávnění požádat předsedu NS, resp. NSS o svolání pléna NS a navrhnout mu program zasedání pléna. Z § 23 odst. 3 ZSS však lze dovodit, že předseda soudu nemá povinnost jí vyhovět, tato povinnost nastává jen, požádá-li o svolání nejméně třetina všech soudců NS. Z toho tedy plyne, že pokud soudcovská rada bude skutečným odrazem složení soudu, neměla by mít problém svolání zasedání prosadit právě cestou návrhu třetiny soudců NS (bude to zřejmě platit i pro NSS, neboť SŘS zvláštní úpravu těchto otázek nemá).

⁹³ Kocourek, J. a Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004.

Kromě těchto konkrétních oprávnění pak zákon u všech soudcovských rad stanoví, že soudcovská rada rovněž plní i další úkoly, stanoví-li to ZSS nebo zvláštní právní předpisy.

Zákon tedy upravuje rozsah záležitostí, které patří do působnosti soudcovské rady. Dále pak v odst.2 příslušných ustanovení upravující jejich působnost u jednotlivých soudů řeší záležitosti procesního charakteru, když stanoví, že návrhy toho, o čem má rada jednat, předkládá radě předseda soudu, popř. ministerstvo a stanoví zároveň lhůtu, v níž má být návrh soudcovskou radou projednán, přičemž tato lhůta nesmí být kratší než 5 pracovních dnů. Je zde tedy stanovení lhůty, pod kterou nelze jít, protože by to mohlo znamenat, že by se rada vůbec nestihla sejt, natož pak se věcí zasvěceně zabývat. Jako ochrana předsedy soudu před průtahy prováděnou radou je pak stanovena fikce souhlasu rady, pokud se nevyjádří soudcovská rada v této lhůtě. Je tak chráněna plynulost výkonu funkce soudního funkcionáře, která by mohla být značně paralyzována nečinností rady.

Ministerstvo spravedlnosti předkládá návrhy ohledně vyjadřování se ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy, místopředsedy soudu a dále ohledně přidělování nebo překládání k výkonu funkce soudce (výjimka je u NS a NSS, kde návrh podává předseda soudu), jinak činí návrhy soudcovské radě k vyjádření se k otázkám v zákoně stanovených předseda soudu.

Otázkou je, zda může rada řešit uvedené problematiky, i když předseda soudu, popř. ministerstvo takový návrh nepodá. Vzhledem k samotné povaze činnosti soudcovské rady, která má charakter orgánu poradního, jejíž názor není pro předsedu soudu nikterak závazný, je možné říci, že nic nebrání tomu, aby se soudcovská rada zabývala jakýmikoliv otázkami soudní správy, a to i tehdy, když o toto projednání vůbec nebude požádána a též, když nepůjde o „zásadní otázky soudní správy“, tedy rada může projednat i záležitosti jiné, které uzná za vhodné⁹⁴. Výsledkem pak může být stanovisko rady, které rada může nebo nemusí předložit předsedovi soudu a je pak věcí předsedy soudu, jakým způsobem se s takovým usnesením vypořádá. Význam návrhovací procedury uvedené v ZSS (resp. SŘS) lze hledat spíše na druhé straně, tedy na straně předsedy soudu, popř. ministerstva, protože

⁹⁴ Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář), C.H.Beck, Praha 2004.

z těchto ustanovení vyplývá to, že je povinností ministerstva takovýto návrh podat. Zákon ovšem nestanoví žádné sankce za porušení takovéto povinnosti, takže lze očekávat, že pokud by k návrhu nedošlo a předseda soudu by například vydal rozvrh práce bez projednání se soudcovskou radou, nemělo by to za následek neplatnost rozvrhu práce. Ovšem vedlo by to ke vzniku kárné odpovědnosti předsedy soudu, neboť by šlo o zaviněné porušení jeho povinností.

Soudcovské rady tedy podle platné právní úpravy plní pouze úlohu poradní, bez jakýchkoliv spolutřídících oprávnění a záleží na jejich faktické síle, do jaké míry jsou schopny určité záležitosti prosadit. Myšlenka soudcovské samosprávy je naopak založena na klíčovém postavení soudcovských rad, kdy Nejvyšší soudcovská rada přebírá pravomoci, které v současné době vykonává v České republice ministerstvo spravedlnosti a stojí tedy na vrcholu soudní správy. Na úrovni jednotlivých soudů jsou pak soudcovské rady „místní“, kterým je přiznávána alespoň v nejdůležitějších záležitostech pravomoc spolutřídících. Je tedy otázkou budoucnosti, zda soudcovské rady zůstanou v současné podobě, nebo zda dojde k posílení jejich pravomocí ve prospěch soudcovské samosprávy.

Od soudcovské rady je třeba odlišovat zájmové organizace soudců. § 175 ZSS stanoví, že orgány státní správy soudů postupují při výkonu své působnosti v součinnosti se zájmovými organizacemi soudců, s nimiž projednávají zejména návrhy zákonů, které se podstatně dotýkají pravomocí soudů a způsobu jejich výkonu a zásadní opatření týkající se organizace soudů, postavení soudců a výkonu státní správy soudů.

Zákon tedy hovoří o orgánech státní správy soudů, ale ve skutečnosti lze dovodit, že zde má na mysli jediný orgán státní správy soudů, a to ministerstvo spravedlnosti. Neboť právě ministerstvo (prostřednictvím vlády) disponuje zákonodárnou iniciativou, jiné orgány státní správy soudů (tedy předsedové nebo místopředsedové soudů) takovouto možnost nemají. Stejně tak jen ministerstvo může činit zásadní opatření týkající se státní správy soudů (a to v podobě instrukcí ministerstva spravedlnosti). Zájmovou organizací soudců působící v ČR je Unie soudců České republiky. Tato profesní organizace soudců není založena na povinném členství, což může vyvolat pochybnosti o reprezentativnosti jejich vystupování v situaci, kdy velké množství soudců není takto „stavovsky“ organizováno. Nicméně na druhé straně neúčast soudce v Unii je projevem jeho svobodného rozhodnutí, které by nemělo činnost

Unie zpochybnit. Úloha této zájmové organizace hájící zájmy soudců je významná v procesu tvorby právních předpisů především proto, že se takto ministerstvo spravedlnosti může seznámit s postoji osob, pro které je soudnictví každodenní aktivitou, a proto tyto osoby dobře znají chod soudnictví a problémy, se kterými se setkává. Samozřejmě postoje ministerstva a soudců mohou být (a také často jsou) značně rozdílné, nicméně přesto je takovýto dialog prospěšný a může vést ke zdokonalení legislativních návrhů, a tím potažmo i budoucích zákonů.

KAPITOLA 7 - ZÁVĚR

Nelze jednoznačně říci, který model soudní správy je tím optimálním. Každopádně vývoj právních úprav ve vyspělých evropských zemích ukazuje na postupné prosazování a zesilování prvků soudcovské samosprávy. Správa soudů, která byla původně doménou moci výkonné, se tak postupně stává odvětvím veřejné správy, která se od běžných oborů veřejné správy značně odlišuje, a to bývá již nyní reflektováno také v konkrétních právních úpravách. Model absolutní autonomie moci soudní projevující se i v uplatňování režimu úplné soudcovské samosprávy zcela nezávislé na moci výkonné, se v současnosti v podstatě v žádné zemi neuplatňuje. Konkrétní řešení v jednotlivých právních řádech se od sebe odlišuje nikoliv zcela zásadně, ale pouze rozsahem, v jakém se státní moc (výkonná moc) vzdala svého výsadního postavení v oblasti soudní správy a přenechala jej tak moci soudní. Veškeré diskuze a i konkrétní řešení v podobě právních úprav soudní správy v jednotlivých zemích by měly mít za cíl zabezpečení nezávislého, nestranného a spravedlivého soudního rozhodování. Soudní správa je tak jakousi servisní činností, která má soudům poskytnout takové zabezpečení, aby se mohli soudy (soudci) věnovat souzení jako takovému a nemuseli řešit záležitosti, které nejsou vlastní soudnímu rozhodování. Postupné opouštění centrálně řízeného systému soudní správy je pak výrazem chápání soudcovské nezávislosti jako jednoho z nejvýznamnějších principů demokratického právního státu, kdy jakémukoliv útoku na tuto soudcovskou nezávislost je třeba zabránit, a to i kdyby takováto hrozba ohrožení zde byla pouze teoreticky.

Samozřejmě se při těchto koncepcích vychází z nebezpečí tlaku moci výkonné na moc soudní. Nicméně nebezpečí nátlaku na nezávislé soudní rozhodování není vyloučeno v žádném modelu soudní správy. Vždy totiž záleží na konkrétních jednotlivcích, kteří budou dané funkce vykonávat, zda takovýto tlak vyvolají a také na osobách, proti nimž směřuje, zda se mu podvolí. Právní úprava se tak může vytvářením určitých záruk a mechanismů snažit pouze takovouto možnost omezit na minimum, ale vyloučit ji zcela není reálně možné. Ani model úplné soudcovské samosprávy by totiž i přes absolutní vyloučení vztahu moci soudní k moci výkonné, nemusel přinést nezávislé rozhodování, naopak by mohl vést ke svévoli

soudců, vůči nimž by moc výkonná (a pokud by byla takováto samospráva upravena na ústavní úrovni, tak ani moc zákonodárná), neměla žádné kontrolní mechanismy pro případ, že moc soudní bude sloužit nikoliv zájmu veřejnému, tedy zájmu na nezávislém, nestranném soudním rozhodování, ale zájmu soudců samotných, který nemusí vždy se zájmem veřejným korespondovat.

Jako do jisté míry ideální východisko se tak jeví kombinace obou základních přístupů, tedy modelů soudcovské samosprávy a modelu státní správy soudů. Tyto koncepty se tak mohou doplňovat a mohou být využívány výhody, které jsou s nimi spojeny a zároveň eliminovány jejich nedostatky. Proto také bývá ve většině vyspělých zemí uplatňována tato varianta, která je většinou založená na svěřením části pravomocí do rukou orgánu moci výkonné (typicky ministerstva spravedlnosti, popř. vlády), a části pravomocí pak do rukou orgánu moci soudní na moci výkonné nezávislého.

Proces změn v oblasti soudní správy, který započal v západoevropských zemích již v období po 2. světové válce a zesílil v průběhu 80. a 90. let 20. století, vyústil v potřebu reformy soudní správy také v České republice⁹⁵. Na takovouto nutnost upozornil například i Ústavní soud ČR v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/2006, kde konstatoval, že současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je ministerstvo spravedlnosti a soudní moc nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením ministerstvu spravedlnosti, který by mohl být povolán k převzetí úlohy ministerstva spravedlnosti ve věcech personálních včetně dohledu nad obdobnou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech výkonu správy soudnictví, dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého vlivu moci soudní na moc výkonnou, např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání⁹⁶. Aktivně v prosazování soudcovské samosprávy působí především Soudcovská unie České republiky, a to především Kolegium předsedů krajských soudů. Soudcovská unie a její zástupci jsou zastáncem co nejširší samosprávy soudců. Hovoří

⁹⁵ Srov. Jírša, J.: Správa soudnictví v České republice představuje dlouhodobě neřešený problém, in: Baumová, V., Hamerský, M.: Kdy přijde zákon, jak zlepšit aplikaci práva v České republice? (soubor příspěvků), Institut Karla Havlíčkova Borovského, Brno 2003.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 18/2006.

o tzv. emancipaci soudní moci.⁹⁷ Soudní moc je podle názorů zastánců soudcovské samosprávy současným pojetím zatlačena do pozadí, a je nejslabší ze tří státních mocí ve státě, neboť je v podstatě řízena moci výkonnou, a to ministerstvem spravedlnosti. Zastánci této emancipace proto prosazují vytvoření Nejvyšší soudcovské rady jako vrcholného orgánu soudní moci, která by převzala kompetence od ministerstva spravedlnosti. Šlo by o orgán, jehož většinu by tvořili soudci, kteří by se do této funkce dostali na základě voleb.⁹⁸

Poslední slovo má však samozřejmě zákonodárce a bude záležet na něm, jakým způsobem se k myšlence soudcovské samosprávy postaví a zda tedy dojde k vytvoření vrcholného orgánu soudního typu. Z tohoto pohledu je pak zajímavá také otázka, zda vznik takovéto instituce zakotvit v předpisech ústavního pořádku. Ústava se otázkami soudní správy sama o sobě nezabývá, jen zakotvuje některé základní principy, na kterých stojí soudnictví a které tak charakter soudní správy výrazně ovlivňují. Proto se nejeví jako nezbytné tento orgán zařadit přímo do Ústavy.⁹⁹ Na druhé straně by zařazení takového orgánu mezi orgány ústavní přineslo výhodu zaručení jisté stability, že systém soudní správy nebude moci mít jednoduchým způsobem měněn, ale odstranění nejvyššího orgánu soudcovského typu by vyžadovalo kvalifikovanou (ústavní většinu), což by znamenalo jistou záruku stability úpravy soudní správy.

Kromě Soudcovské unie ČR a Kolegia předsedů krajských soudů se otázkami reformy soudnictví, a tedy i soudní správy zabývá také Ministerstvo spravedlnosti ČR, které některé své teze vyjádřilo v dokumentech: „Hlavní koncepční materiály justiční reformy“ a „Reforma

⁹⁷ Srov. Sváček, J. : Emancipace soudní moci, Soudce, ročník 2005, číslo 1, str. 5-8

⁹⁸ Srov. Sváček, J. : Navrhujeme nový model soudní správy, Soudce, ročník 2006, číslo 9, str. 2-6 ,

Srov. Putna, M. , Černý, P. : Nový model správy justice, Soudce, ročník 2008, číslo 7-8, str. 6-12.

⁹⁹ Srov. Sváček, J. : Emancipace soudní moci , Soudce, ročník 2006, číslo 1, str. 10-13

justice“¹⁰⁰. V těchto dokumentech také počítá s vytvořením Nejvyšší soudcovské rady (kde by vedle soudců, kteří by měli většinu, zasedali i osoby jmenované ministerstvem spravedlnosti). Jde však o návrhy dost obecné, jejichž konkretizace je teprve záležitostí budoucnosti. Ostatně všechny dokumenty předkládané ať ze stran ministerstva, tak soudců jsou zatím pouhými prvními návrhy, do jejichž realizace prostřednictvím jejich schválení ve formě obecně závazného právního předpisu je ještě hodně daleko. Novela ZSS a ZŘVS provedená zákonem č. 314/2008 Sb, přinesla pouze dílčí změny, které byly především reakcí na judikaturu Ústavního soudu ve věcech předsedů a místopředsedů Nejvyššího soudu, než nějakým komplexnějším řešením. Spíše než by byla prvním krokem k vytvoření soudcovské samosprávy, tak ještě oslabila postavení soudní moci, a to především zavedením nesoudcovského prvku v kárných senátech a vytvořením jednoinstančního kárného řízení.

Reforma soudní správy v České republice je tak procesem stále se teprve rozbíhajícím, jehož konečný výsledek je zatím jen obtížně předvídatelný.

¹⁰⁰ [http:// www.justice.cz/ms](http://www.justice.cz/ms)

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní publikace

Baumbach , A. a kol .: Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Anderen Nebengesetzen , C.H.Beck , Munchen 2004.

Hácha , E. a kol .: Slovník veřejného práva československého, Sv.II , Polygrafia , Brno 1932.

Hendrych, D. a kol .: Správní právo (obecná část), C.H.Beck, Praha 2006.

Kocourek ,J .,Záruba ,J .: Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství (komentář) , C.H.Beck, Praha 2004.

Luke , G. , Wax, P .: Munchener Kommentar zur Zivilprozessordnung , C.H.Beck , Munchen 2001.

Macková , A .: Nezávislost soudců, Vodnář , Praha 1996.

Pavlíček , V. a kol .: Ústava a ústavní řád České republiky,komentář,Díl 1,ústavní systém,Linde,Praha 1998.

Schelleová ,I .,Schelle ,K. a kol.: Soudnictví (historie,současnost,perspektivy) , Eurolex Bohemia, Praha 2004.

Sládeček , V .: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004.

Sládeček , V. ,Mikule ,V ., Syllová ,J .:Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck, Praha 2007.

Wagnerová, E . a kol .: Zákon o Ústavním soudu s komentářem , ASPI - Wolters Kluver , Praha 2007.

Winterová , A .: Civilní právo procesní, Linde, Praha 2006.

Zoulík ,F .: Soudy a soudnictví, C.H.Beck, Praha 1995.

Odborné příspěvky

Brožová, I .: Jak vláda oslabí soudní moc , [http:// blog.ihned.cz/ ?p=YBrozI](http://blog.ihned.cz/?p=YBrozI)

Dorfl, L .: Zlepšení využívání personálních zdrojů na soudech při zabezpečování výkonu soudnictví v dnešních podmínkách , Soudce,ročník 2008, číslo 2, str.8-11.

Gerloch, A., Tryzna, J. : Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu in : Šimíček,V.: Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků),MU,Brno,2007, str.99-102.

Jirsa, J.: Správa soudnictví v České republice představuje dlouhodobě neřešený problém, in: Baumová,V., Hamerský,M.:Kdy přijde zákon,jak zlepšit aplikaci práva v České republice? (soubor příspěvků), Institut Karla Havlíčkova Borovského, Brno 2003.

Jurečková , J. , Stehlik Vodrážková, H. : K úvahám o samosprávě justice , Soudce , ročník 2007, číslo 4 ,str. 8-9.

Klečková, R.: Má prezident právo odvolat předsedu Nejvyššího soudu? in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006 , str.105-114.

Křeček, S. : Soudcovský stát přede dveřmi in : Soudcokracie v České republice(sborník textů), CEP, Praha 2006 , str. 81-87.

Kysela,J.: Kdopak by se soudcovského státu bál? in: Šimíček,V. : Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků), MU, Brno,2007 , str. 127-143.

Lichovník, T. : Postavení soudních funkcionářů, Soudce, ročník 2006, číslo 6, str.10-17.

Malenovský , J. : K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních,mezinárodních a evropských soudců a k přenosnosti těchto charakteristik na mandát soudních funkcionářů? in : Šimíček, V. : Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas proměn (sborník příspěvků), MU, Brno 2007 str.163-168.

Pavlíček, V.: Jmenovací a odvolací pravomoc prezidenta republiky, in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006 ,str.75-79.

Putna , M., Černý, P. : Nový model správy justice, Soudce, ročník 2008, číslo 7-8, str. 6-12.

Tomeš, M. :Samospráva soudů jako projev Ústavou založené nezávislosti , ročník 2007, číslo 11, str.18-25.

Sváček ,J. : Emancipace soudní moci,Soudce,ročník 2005, číslo 1, str. 5-8.

Sváček, J. : Emancipace soudní moci, Soudce, ročník 2006,číslo 1,str.10-13.

Sváček, J. : Navrhujeme nový model soudní správy , Soudce , ročník 2006 číslo 9, str.2 – 6.

Sváček, J.: Změny v soudnictví jsou zapotřebí, in: Potřebuje české soudnictví reformu (soubor příspěvků), CEP, Praha 2004, str.25.

Vyklický, J.: Otazníky reformy, Soudce, ročník 2008, číslo 9, str.10-11 .

Vyklický, J. : Průtahy soudních řízení jako následek komplexu příčin , Soudce , ročník 2008, číslo 4, str. 9.

Vyklický, J .: Předseda soudu očima předsedy soudu , Soudce,číslo 10,ročník 2006, str.10-12.

Vyklický, J .: Správa soudu a postavení soudních funkcionářů z hlediska nezávislosti soudní moci, Soudce, ročník 2008, číslo 2 ,str.22-28.

Vyklický, J .: Úvahy o soudnictví(úskalí soudcovské nezávislosti), Soudce,ročník 2007,číslo 2,str.2-4.

Vyklický , R. , Nemeth , M. : Soudcovské rady ve vybraných evropských státech , Soudce , ročník 2006, číslo 10, str.15-20.

Judikatura

Nálezy Ústavního soudu České republiky (zdroj: [http:// www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)):

sp.zn. Pl. ÚS 13/1999

sp.zn. Pl. ÚS 7/2002

sp.zn. Pl. ÚS 16/2002

sp.zn. Pl. ÚS 17/2006

sp.zn. Pl. ÚS 18/2006

sp.zn. II. ÚS 53/2006

sp.zn. Pl. ÚS 87/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky (zdroj: [http:// www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)):

Rozsudek NSS sp.zn. 4 Aps 4/2005 - 42

Ostatní dokumenty

Dokumenty Ministerstva spravedlnosti České republiky (zdroj: <http://www.justice.cz/ms>) :

Dokument „Správa soudů ve vybraných zemích.“

Dokument „Důvodová zpráva k novele zákona o soudech a soudcích.“

Dokument „Hlavní koncepční materiály justiční reformy.“

Dokument „ Reforma justice.“

Dopis ministra spravedlnosti Pavla Němce k situaci na Ústavním soudu in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006 , str.143.

Dopis prezidenta republiky odvolané předsedkyni Nejvyššího soudu in: Soudcokracie v České republice (sborník textů), CEP, Praha 2006 , str. 147.

SHRNUTÍ

(RESUMÉ)

This diploma work takes an interest in the problem of judicial administration. Its main theme is the question whether and what way it can be encroached on the independence of courts via the execution of judicial administration.

The existence of independent judiciary is the essential part of a democratic legal state. For that reason the principle of the independence of courts and judges is laid down in the constitutional regulations such as the principle of division of power which is connected with it. Judiciary must be separated from the other two branches of the state power in order to prevent from encroaching on ruling by the other powers and this way to reaching the main assignment that should be kept by judiciary, which means to guarantee independent, impartial and well-deserved decision of legal conflicts.

It is the obligation of the state to create such a quality system of guarantees to reach this goal. At the same time the state must guarantee the work of courts from the material, financial, personal side and the way of work at the court and also provide surveillance of decent executing the judiciary. These particular activities striving for working judiciary are the main content of judicial administration. Judicial administration involves all activities that are not its execution of judiciary, consequently the judicial decision, but they are connected with judiciary. There are administration activities that are usually made by the organs of the executive power in the system of state power. Certainly there is a problem whether it is possible to proceed also in relation to judiciary so whether judiciary can be managed by the executive power, which is otherwise in the mechanism of state power separated from the judicial power and so the execution of judicial administration by the executive power brings the danger of pressure on its judicial decision via execution of administration activities.

Therefore the subject of discussions is how much this system is satisfactory. On one side there is an opinion, the execution of judicial administration is one of the brakes in the system of division of power and so it is essential condition for keeping equality between the

single power. On the other hand the opponents of this solution draw attention to specification of judicial administration from ordinary state administration and to the impossibility of laying claim of common principles of executive power to the relation to judicial power, which must be independent, but not only if we speak about judicial decision, but also about the execution of judicial administration, otherwise the judiciary could not be independent indeed. These opponents are the supporters of what is called „judge autonomy“, who demand either judiciary to be managed by itself or to take over partly some authorities of the organs of executive power in the area of judicial administration

The work takes an interest in searching advantages and disadvantages of both the systems, the judge autonomy and the model of the administration of courts made by the executive power. The author after the introduction, in which he concentrates on a general expression of judicial administration, subject matter of its activity and its position in the system of the state power, especially from the point of view asserting the principles of the division of power and independence of judicial power, at first deals with the judge autonomy. In this part he tries to find advantages of this system but also the danger and difficulty which the gaining ground of the judge autonomy could bring, mainly the danger in full non-controlling of judicial power. That is the reason why the judge authority isn't realised on the original meaning, but it is modified the way the state power is left the certain control of the judicial power either by the possibility to influence the composition of the highest organ of judicial administration by nominating their own candidates or the part of the judicial administration is affected by executive power.

The further and the most extensive part of the diploma work deals with the second variant of judicial administration, it means the execution of judicial administration by the organs of the executive power. This way of judicial administration is explained based on detailed analysis of the contemporary law adjustment of judicial administration in the Czech Republic. In the Czech Republic this model is being used. This model, which is in the law of courts and judges, and it is the main source of this area, is signified as the state administration of courts. Judicial administration in the Czech Republic is built up hierarchically arranged relations of the signal organs of judicial administration, on whose top there is the Ministry of Justice, which has the position of the central organ of state administration in this area. The Ministry practises the state administration directly and also

through presiding and vice-judges. Just the position of the court officials (presiding and vice judges) is very interesting because they cumulate two offices and at the same time they still stay judges who ought to decide independently and impartially, and so they must be removed from any influence of other state power. And what is more they are the organs of the state administration of courts and they are subordinated to the Ministry of Justice, which means to the organ of executive power in all things of judicial administration. There is a question, to what degree it is possible to split up the execution of the office of a judge and a judicial office when it is practised by the same person. It is the reason why a big space in the work is given to the particular position of presiding and vice judges of courts, also the Judicature of the Constitutional Court of the Czech Republic is reflected, and the followed-up changes in the law adjustment, which were caused.

Although the model of judicial administration is not exercised in the Czech Republic, it is possible to find some features of the draft in the contemporary law adjustment, even if in limited extent. There are the councils of judges working at the single courts. The councils are composed of the judges and they express their ideas about the questions of judicial administration connected with the court the judges work for. However their conclusions are not legally binding and they have advisory character, they give the judges a possibility to become involved in judicial administration. In the future their role could be increased because in the Czech Republic the discussion about the reform of judicial administration has been running for a long time. There could be a passage to the model of the judge autonomy at least in limited extent when besides the Ministry there mainly could be the Supreme Council of Judges composed of judges that could take over the part of their competence in the sphere of judicial administration.

But the optimal searching model of judicial administration is shown not to be so easy. Evidently there is no completely ideal system. The diploma work shows each of drafts has their gaps and disadvantages. It is necessary to search such a solution that brings the least danger for independence of the judicial power, but which at the same time keeps checking mechanisms against non-controlled position of the judicial power in a state.

Překlad názvu diplomové práce do anglického jazyka

Státní správa soudů - State Administration of Courts

Seznam klíčových slov a jejich překlad do anglického jazyka

The list of the key words

nezávislost soudní moci	- independence of judicial power
soudcovská samospráva	- judge authonomy
předseda soudu	- presiding judge

