

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud jako soud kárný rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a členů JUDr. Pavlína Brzobohatého, JUDr. Milana Závurky, JUDr. Petra Vlacha, JUDr. Michala Žižlavského a prof. JUDr. Marie Karfíkové, CSc. v právní věci kárného navrhovatele: **předseda Okresního soudu v Prostějově**, se sídlem Havlíčkova 16, Prostějov, proti kárně obviněné: **Mgr. P. D.**, soudkyně Okresního soudu Prostějov, se sídlem Havlíčkova 16, Prostějov, zastoupená JUDr. Martinem Mykiskou, advokátem se sídlem Malá Skála 397, PSČ 468 22, o návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti soudce ze dne 6. 6. 2017,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodné skutkové okolnosti a dosavadní průběh řízení

[1] Kárný navrhovatel podal podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon č. 7/2002 Sb.“), na kárně obviněnou návrh na zahájení kárného řízení pro jednání, jež mělo spočívat v tom, že jako soudkyně Okresního soudu v Prostějově zařazená dle rozvrhu práce soudu na úsek exekuční svou trvale chaotickou a nesystémovou prací a trvale sníženým podprůměrným pracovním výkonem zavinila v období od 25. 4. 2014 do 17. 2. 2017 opakovaně neodůvodněné dlouhodobé průtahy v konkrétně specifikovaných 112 exekučních věcech.

[2] Kárný senát Nejvyššího správního soudu rozhodující ve věcech soudců projednal návrh na zahájení kárného řízení na jednání dne 1. 11. 2017. Po skutkové stránce není mezi kárným navrhovatelem a kárně obviněnou sporu o tom, že v převážné většině z výše uvedených 112 exekučních věcí nebyly v rozhodném období činy kárně obviněnou či jinou osobou na její pokyn úkony směřující k vyřízení věci. Tyto skutečnosti vyplývají i ze samotných spisů těchto exekučních věcí.

[3] Kárný navrhovatel vytkl kárně obviněné průtahy v konkrétních věcech opakovaně výtkou podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Naposledy se tak stalo výtkou pod sp. zn. Spr 95/2017.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

II. 1. Rozhodná právní otázka

[4] Při předběžném posouzení věci dospěl šestnáctý senát Nejvyššího správního soudu, rozhodující jako kárný senát ve věcech soudců, k závěru, že pro posouzení věci je třeba vyřešit právní otázku, co je skutkem v případě, že soudce v určitém časovém intervalu pracuje pomaleji (případně méně či méně efektivně), než jak by bylo potřeba k tomu, aby bez průtahů vyřizoval veškerou agendu, kterou je podle rozvrhu práce příslušný vyřizovat. Při řešení této otázky však zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v judikatuře jeho kárných senátů ve věcech soudních exekutorů, existují dva protichůdné přístupy ve vymezení skutku v těchto případech.

II. 2. Výkladové alternativy rozhodné právní otázky v dosavadní judikatuře

[5] První výkladovou alternativu představuje právní názor zaujatý v usnesení ze dne 14. 11. 2011, č. j. 13 Kse 22/2009 – 70. Uvádí se v něm následující (zvýraznění přidáno nyní šestnáctým senátem NSS): „*V případě soudního exekutora, jemuž jsou kladeny za vinu nedůvodné průtahy při vyřizování přidělených mu spisů, je skutková podstata kárného provinění naplněna průtahy v uvedeném období byl jen v jedné věci, jestliže exekutor závažně nebo opětovně porušil povinnost stanovenou exekučním řádem, stavovským předpisem nebo zákonem o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu anebo jestliže jeho chováním byla závažně nebo opětovně narušena důstojnost exekutorského povolání anebo jestliže jeho chováním byla závažně nebo opětovně narušena důstojnost exekutorského povolání (§ 116 odst. 2 exekučního řádu). Došlo-li ve vymezeném období k průtahům ve více věcech, které pro určitost a přesnost je nutno v návrhu na zahájení kárného řízení a posléze i v rozhodnutí kárného soudu uvést, má to vliv pouze na rozhodnutí o uložení kárného opatření. Znamená to tedy, že pokud ve vymezeném období kárně obviněný soudní exekutor způsobil průtahy ve více věcech, nejde v každé této věci o samostatný skutek kárného provinění, nýbrž o pokračování v neplnění povinností soudního exekutora. Za nedůvodnou nečinnost v konkrétním časově vymezeném období, i když v různých spisech, by soudní exekutor neměl být postihován dvakrát či vícekrát.*“

[6] Jiné pojetí skutku lze nalézt v rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ve věcech soudních exekutorů ze dne 23. 3. 2012, č. j. 11 Kse 4/2009 – 111 (zvýraznění přidáno nyní šestnáctým senátem NSS):

„[44.] Zásada, podle níž nemůže být nikdo trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby, je zaručena na ústavní úrovni (čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) i na úrovni mezinárodní (čl. 4 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě či čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Jak plyne z Komentáře k Listině (E. Wagnerová a kol., Wolters Kluwer, 2012, str. 821-822), orgány veřejné žaloby mají jen „jeden pokus“ pro zahájení a finalizaci trestního stíhání jednotlivce, o němž se domnívají, že se dopustil trestného činu. Podstatné však je, jakým způsobem je třeba vnímat pojem „čin“, resp. „skutek“ nebo „jednání“. Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu totiž platí, že trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozsudkem soudu nebo bylo rozhodnutím soudu nebo jiného oprávněného orgánu pravomocně zastaveno.

[45.] Zdejší soud má však za to, že pojem „skutek“ v případě kárných žalob pro nečinnost nelze vnímat jako určité časové období, ve kterém dojde k nečinnosti v libovolném počtu řízení, nýbrž že je třeba jej vztáhnout vždy k tomu kterému konkrétnímu případu nečinnosti. V opačném případě by totiž mohla nastat značně absurdní situace spočívající v tom, že potrestáním či zproštěním za tvrzenou nečinnost v jedné věci by se vyloučil postih za nečinnosti v řízeních jiných, k nimž by došlo ve stejném časovém období, byl i ze zcela jiných důvodů.

[46.] Individualizace postihu za kárné provinění přitom vyžaduje, aby se vždy posuzovaly konkrétní okolnosti každého řízení, u něhož mělo dojít k nečinnosti (průtahům). Tomu musí odpovídat rovněž výrok kárného rozhodnutí, z něhož musí být jednoznačně patrné nejen to, v jakém období docházelo k průtahům (nečinnosti), nýbrž také, o jaká řízení se jednalo a v čem tato nečinnost konkrétně spočívala. Tyto konkrétní

pokračování

okolnosti přitom mohou být v jednotlivých řízeních značně odlišné a mohou mít vliv na závažnost konkrétního průtahů, která je definována nejen svou délkou, ale také například závažností a dopady daného řízení na jeho účastníky (viz např. rozsudek ESLP Frydender proti Francii ze dne 27. 6. 2000, stížnost č. 30979/96). Nelze proto pašálně konstatovat, zda byl kárně obviněný po celé určité období nečinný, či nikoliv. Jen obtížně si totiž lze v praxi představit situaci, že by byl kárně obviněný v určitém období nečinný ve všech řízeních, která by vedl. Daleko pravděpodobněji se vždy budou vyskytovat řízení, která poběží bez jakýchkoliv průtahů, a naopak řízení jiná, kde se problémy určité intenzity mohou objevit. Pokud by však soud akceptoval výklad, podle něhož je rozhodnutím o nečinnosti v jedné či několika věcech založena překážka ne bis in idem i ve vztahu k libovolnému počtu jiných řízení, spadajících do stejného časového období, nutně by to znamenalo, že podání kárného návrhu by měla předcházet prověrka všech těchto řízení, což je nicméně zjevně nereálné.

[47.] Kárný soud proto zastává názor, že se v případech průtahů (nečinnosti) současně v několika řízeních nejedná o skutek jediný, spočívající v nečinnosti po určitou dobu, nýbrž že jde o nečinnost v každém jednotlivém řízení, představující samostatný skutek. Soud má za to, že se v těchto případech nedá hovořit o jediném skutku ani z hlediska relevantního právního následku. Každá protiprávní nečinnost se totiž samostatně projevuje v konkrétním řízení s odlišnými účastníky. Nelze proto tvrdit, že by se mohlo jednat o následek týž.

[48.] Kárný soud má dále za to, že pojistkou proti zneužití tohoto výkladu (podle něhož je v případě nečinnosti skutkem nikoliv dané časové období, nýbrž vždy každá konkrétní „průtahová“ věc), a které by spočívalo v tom, že by kárný žalobce v případě neúspěšného návrhu u jedné nečinnosti věci mohl postupně podávat další svoji povahou šikanózní návrhy, je zákonné zakotvení subjektivní a objektivní lhůty pro podání návrhu (§ 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb.). Právě stanovení těchto poměrně velmi krátkých lhůt totiž napomáhá nastolení stavu právní jistoty a zabraňuje kárnému žalobci, aby postupoval účelově.

II. 3. Způsob řešení judikaturního rozporu

[7] O tom, že výše uvedené právní názory jsou ve vzájemném rozporu, není podle šestnáctého senátu pochyb. Ostatně kárný senát Nejvyššího správního soudu, jenž rozhodoval ve věci sp. zn. 11 Kse 4/2009, existenci protichůdné judikatury (vyslovené ve věci sp. zn. 13 Kse 22/2009) refleктоval a vědomě a záměrně se od ní odchýlil a svůj odlišný právní názor důkladně vyargumentoval. Zároveň kárný senát ve věci sp. zn. 11 Kse 4/2009 též uvedl, proč se od prejudikatury odchýlil sám, bez předložení věci rozšířenému senátu (zvýraznění přidáno nyní šestnáctým senátem NSS):

„[42.] Kárný soud má za to, že jakkoliv je zákonem č. 7/2002 Sb. za kárný soud označen Nejvyšší správní soud, je jeho složení a úkoly natolik specifické, že se na jeho činnost soudní řád správní nevztahuje. Začlenění pod Nejvyšší správní soud tak je třeba vnímat toliko v organizačním, nikoliv však v procesním smyslu. Zákonná úprava ostatně koncipuje řízení před kárným soudem zcela autonomně na s. ř. s. a výjimkou jsou pouze případy, kdy použití s. ř. s. plyne přímo ze zákona (viz např. § 10 zákona č. 7/2002 Sb. - rozhodování o vyloučení člena senátu).

[43.] Jestliže smyslem předložení věci rozšířenému senátu je sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu, je třeba mít na zřeteli, že se jedná o sjednocování judikatury stálých senátů tohoto soudu, rozhodujících v řízeních podle s. ř. s., nikoliv kárných senátů, řídících se zcela odlišnou zákonnou úpravou. Proti možnosti aktivace rozšířeného senátu v těchto případech významně svědčí rovněž odlišnost personálního složení. Jestliže totiž kárné senáty jsou vytvářeny tak, aby počet profesionálních soudců tvořil pouze polovinu všech členů a navíc pouze jediný člen je z řad stálých soudců NSS; je rozšířený senát NSS složen výlučně ze soudců tohoto soudu. Přitom v kompetenci rozšířeného senátu je nejen rozhodnout spornou právní otázku a vrátit věc k projednání a rozhodnutí předkládajícímu senátu, nýbrž též rozhodnutí samotné věci, je-li učiněna spornou (§ 71 Jednacího řádu NSS). Je tak zřejmé, že připuštěním sjednocovací funkce rozšířeného senátu v kárných řízeních by se z rozšířeného senátu stal fakticky také kárný senát, pro což však zákonná úprava nedává žádnou právní oporu. Proto kárný senát zaujal odlišný právní názor, než učinil v rozhodnutí sp. zn. 13 Kse 22/2009, a to aniž aktivoval rozšířený senát NSS.“

[8] Za této situace bylo na šestnáctém senátu, aby uvážil, jak dále v jím projednávané věci postupovat.

[9] Na rozdíl od právního názoru vyjádřeného ve věci sp. zn. 11 Kseo 4/2009 má šestnáctý senát za to, že i ve věcech kárných je dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout o věci za situace, kdy „běžný“ kárný senát chce zaujmout právní názor odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, čítaje v to i rozhodnutí kárných senátů tohoto soudu.

[10] O pravomoci rozšířeného senátu rozhodovat v těchto věcech je šestnáctý senát přesvědčen z následujících důvodů.

[11] Rozhodovací činnost soudů se neustále pohybuje mezi Scyllou materiální spravedlnosti (přísně individuálním posuzováním každého jednotlivého případu a neustále novým promyšlením s tím souvisejících právních otázek) a Charybdou právní jistoty a předvídatelnosti (posuzováním obdobných případů obdobně, a tedy vyvozováním obecných pravidel z řešení individuálních případů a zásadním respektováním a používáním takto vyvinutých pravidel i v dalších obdobných případech). Má-li justiční systém fungovat, musí v rámci jeho hierarchie fungovat přiměřená kombinace stability a flexibility. Znamená to, že justiční systém musí mít na jedné straně mechanismy, jak opustit stávající náhled na určitou právní otázku. Na druhé straně však musí poskytovat přiměřenou záruku toho, že již vyslovené řešení právní otázky bude v jiných obdobných případech reflektováno a zpravidla následováno. Pokud má být překonáno, musí se tak dít z jasně vyjádřených racionálních důvodů a pokud možno „kvalifikovaným“ způsobem. Tento způsob by měl za běžných okolností poskytnout důkladnější promyšlení sporné právní otázky, včetně participace širšího okruhu soudců (příp. jiných osob podílejících se na rozhodovací činnosti) na jejím řešení.

[12] Zvláště důležité je překonávání prejudikatury „kvalifikovaným“ způsobem u soudů, které jsou v rámci justičního systému posledními (nejvyššími) instancemi. V České republice jsou takovými soudy Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Všechny tyto soudy mají ve svých procesních předpisech mechanismy překonávání prejudikatury prostřednictvím rozhodnutí „kvalifikovaného“ tělesa, složeného z většího počtu soudů (velké senáty u Nejvyššího soudu, rozšířený senát u Nejvyššího správního soudu, plénum u Ústavního soudu). Podstatným rysem je, že až na řídké výjimky (srov. v případě, že jde o právní názor o procesním právu, § 20 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) jde o mechanismy povinné a výlučné. Jinak řečeno, tyto mechanismy musí být uplatněny, má-li být prejudikatura překonána, a nejsou-li, může jít o odnětí účastníků zákonnému soudci (viz k tomu například náleze Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, zejm. jeho body 24 až 29).

[13] Není pochyb o tom, že kárné senáty ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jsou organizačně součástí Nejvyššího správního soudu (viz k tomu zejména § 3 větu druhou, § 4 odst. 2 až 5, § 4a odst. 2 až 5 či § 4b odst. 2 až 5 zákona č. 7/2002 Sb.). Jsou s ním však i úzce personálně spojeny. Předsedy těchto senátů jsou až na výjimky (§ 4 odst. 1 věta třetí zákona č. 7/2002 Sb., jde-li o řízení ve věcech soudců rozhodujících ve správním soudnictví) soudci Nejvyššího správního soudu a bez výjimky je soudce tohoto soudu minimálně členem každého kárného senátu.

[14] Podstatné je, že řízení u kárných senátů se odehrává v první a zároveň jediné instanci - odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné (§ 21 zákona č. 7/2002 Sb.). Jediným, a to fakticky jen velmi omezeným prostředkem ke sjednocení judikatury kárných senátů je tedy Ústavní soud, který může rozhodnutí kárného senátu korigovat typicky na základě ústavní stížnosti kárně obviněného.

[15] Jiný sjednocovací mechanismus než rozhodovací činnost Ústavního soudu by tedy v případě, že by měl platit právní názor vyjádřený ve věci sp. zn. 11 Kseo 4/2009, nebyl

pokračování

k dispozici. To je nepochybně stav krajně nežádoucí, který Ústavní soud shledal jedním ze stěžejních důvodů zrušení právní úpravy správního soudnictví účinné do roku 2002. V nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, se k tomu praví (zvýraznění přidáno nyní šestnáctým senátem NSS): „*Pokud jde o problém ústavnosti procesní úpravy, již správní soudnictví omezuje ve většině případů na jeden stupeň, je třeba uvést, že Ústava ani Listina víceúrovňové soudnictví jako základní právo negarantuje. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv. Čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě zajišťuje právo na minimálně jedno opravné řízení před soudem vyššího stupně pouze v závažnějších trestních věcech. Totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoli prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role "sjednocovatele" se, v rozporu se svým postavením, dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníky a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.“*

[16] Je zjevné, že v praxi dochází k tomu, že kárné senáty všech tří typů (pro soudce, státní zástupce i soudní exekutory) řeší paralelně a opakovaně v řadě případů tytéž právní otázky. Navíc často je třeba z důvodů kapacitních pro kárná řízení jednoho typu (nyní ve věcech soudců a soudních exekutorů) mít zřízeno současně více kárných senátů. Ty pak posuzují obdobné právní otázky opakovaně dokonce u téhož typu funkcionářů podléhajících jejich kárné jurisdikci.

[17] Dokladem toho jsou ostatně i věci sp. zn. 13 Kse 22/2009, 11 Kseo 4/2009 a věc nyní projednávaná šestnáctým senátem – jde v nich o tutéž právní otázku, a sice o povahu skutku u tzv. průtahů. Navíc uvedená otázka má silnou vazbu i ke věcem rozhodovaným ve správním soudnictví, neboť pojetí skutku má pro nyní projednávanou věc zásadní význam pro posuzování překážky věci rozhodnuté a zákazu dvojího postihu za týž skutek v případě, že průtahy byly pro určité časové období (v pojetí skutku podle rozhodnutí ve věci sp. zn. 13 Kse 22/2009) či pro určité spisy v určitém období (v pojetí skutku podle rozhodnutí ve věci sp. zn. 11 Kseo 4/2009) postíženy výtkou podle § 88a zákona o soudech a soudcích. Kárný návrhovař vytkl kárně obviněné průtahy v konkrétních věcech výtkou podle uvedeného ustanovení opakovaně, naposledy výtkou pod sp. zn. Spr 95/2017. Právní povahou výtky (konkrétně výtky u státních zástupců, viz § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) se v současné době v souvislosti s tím, jakým způsobem má být zajištěna její soudní kontrola (zda na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., anebo pomocí zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.), zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 79/2016. Ta mu byla postoupena usnesením ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 As 79/2016 – 26.

[18] Z výše uvedeného je patrné, že v kárných věcech existuje v praxi významná pravděpodobnost řešení opakujících se právních otázek různými kárnými senáty Nejvyššího správního soudu, a nadto (typicky v případě výtek podle § 88a zákona o soudech a soudcích, ale nejen u nich) i senáty rozhodujícími ve věcech správního soudnictví. Je současně zjevné, že takovéto posuzování musí být předvídatelné a zásadně jednotné, a pokud by se měl náhled na rozhodnou právní otázku měnit, je třeba, aby se tak stalo „kvalifikovaným“ postupem, zajišťujícím dodatečnou legitimitu případného judikaturního odklonu. Není představitelné a z hlediska požadavku právní jistoty udržitelné, aby tytéž právní otázky byly dlouhodobě řešeny různými senáty Nejvyššího správního soudu, ať již kárnými, anebo jinými, rozdílně. Kárné řízení

před Nejvyšším správním soudem by se za takové situace stalo pro kárně obviněné, ale i pro kárné navrhovatele svého druhu loterií, v níž by vyhráli či prohráli v závislosti na svého druhu náhodné okolnosti, kterému konkrétnímu kárnému senátu by věc byla podle její povahy a podle pravidel rozvrhu práce přidělena. Něco takového je z pohledu požadavku právní jistoty a předvídatelnosti jednání veřejné moci, čítaje v to i soudy jako její významnou součást, stěží představitelné a hajitelné. Judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě klade důraz na to, aby právo bylo interpretováno pokud možno tak, aby tvořilo jednotný a bezrozporný systém (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, bod 23, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-4, č. 3321/2017 Sb. NSS, bod 26).

[19] Závěr vyslovený ve věci sp. zn. 11 Kseo 4/2009, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nemá pravomoc sjednocovat judikaturu ve vztahu ke kárným senátům tohoto soudu, je přitom opřen o jeden jediný důvod, a sice o specifické personální složení kárných senátů a z toho plynoucí relativní oddělenost těchto senátů od „zbytku“ Nejvyššího správního soudu. Prý by připuštěním pravomoci rozšířeného senátu byla popřena specifická, a sice zčásti „nesoudcovská“ povaha kárných senátů. Tento argument nepovažuje šestnáctý senát za dostatečně silný v porovnání s argumenty protichůdnými. Je nepochybné, že rozšířený senát má *ex lege* jiné složení než senáty kárné – jde o ryze „soudcovský“ senát, tj. senát složený výhradně z (profesionálních) soudců Nejvyššího správního soudu v úzkém slova smyslu. „Laický“ prvek [ve skutečnosti prvek „nesoudcovský“, neboť všichni členové kárných senátů musí být alespoň co do vzdělání právními profesionály, viz § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb.] by tedy vskutku v rozsahu, v jakém by kárnou věc posoudil rozšířený senát, byl vyřazen z jejího rozhodování. Toto je ovšem podle názoru šestnáctého senátu jen malá cena za jiný zapojením rozšířeného senátu získaný prospěch, a sice vyšší míru jednoty, a tím i legitimacy kárné judikatury, bude-li v případě potřeby sjednocována jedním sjednocujícím tělesem.

[20] V rozhodovací praxi českých soudů přitom zcela běžně nastávají situace, kdy soudní těleso se specifickým složením bude zavázáno ve zcela zásadní míře posuzovat určité právní (případně ale též skutkové) otázky tělesem, v němž laický prvek chybí. Specifické složení se zastoupením laiků, konkrétně přisedících, české soudní právo předepisuje u soudních senátů v závažnějších prvoinstančních věcech trestních na okresních soudech [§ 35 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ve spojení s § 2 odst. 9 větou první t. ř. a § 314a odst. 1 t. ř. *a contrario*], všech prvoinstančních věcech trestních na krajských soudech [§ 31 odst. 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích] a věcech pracovních na okresních soudech [§ 35 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ve spojení s § 36a odst. 1 písm. a) o. s. ř.]. Je tomu jednak v situaci, kdy by soudní těleso se specifickým složením bylo zavázáno Soudním dvorem Evropské unie k určitému náhledu na věc v souvislosti s vyřešením předběžné otázky (v řízení před trestními soudy vázanost zakotvena na úrovni vnitrostátního práva výslovně v § 9a odst. 4 t. ř.). To samé však platí, je-li soudní těleso se specifickým složením vázáno, a to at' již kasačně anebo precedenčně, právním názorem Ústavního soudu. Jak předložení věci Soudnímu dvoru, tak postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy předložení věci Ústavnímu soudu, *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem*, jsou ukázkovými příklady situací, kdy pravomoc posoudit rozhodné právní či skutkové otázky přechází v rozsahu, v jakém to právo Evropské unie nebo Ústava stanoví, z obecného soudu, včetně soudního tělesa se specifickým složením, na jiný soudní orgán, složený z „profesionálních“ soudců (byť soudců se specifickým postavením).

[21] Šestnáctý senát proto uzavírá své úvahy ohledně pravomoci rozšířeného senátu tím, že podle jeho názoru zájem na jednotě a bezrozpornosti práva i v oblasti soudního rozhodování o disciplinárních deliktech vybraných právnických profesí je hodnotou nepoměrně důležitější než zájem na tom, aby toto rozhodování bylo zcela a bezvýjimečně a v každé jednotlivosti

pokračování

v rukou kárných senátů s „nesoudcovským“ prvkem. Tělesem, které má sjednocovat judikaturu kárných senátů, má být podle názoru šestnáctého senátu rozšířený senát proto, že je za platného právního stavu jediným orgánem, který vůbec připadá v úvahu pro plnění této role. Jde o orgán, s nímž právní úprava, již se řídí správní soudnictví a v rámci něho i Nejvyšší správní soud, počítá pro tuto úlohu. Kárné senáty jsou institucionálně součástí Nejvyššího správního soudu, jakkoli se v řízení před nimi postupuje podle relativně komplexní zvláštní právní úpravy (zákona č. 7/2002 Sb.) za subsidiárního přiměřeného použití trestního řádu. Navíc svou povahou (materií, o níž kárné senáty rozhodují) jsou kárná řízení se soudci, státními zástupci a soudními exekutory disciplinárními řízeními týkajícími se profesí se specifickým vztahem ke státu. Jsou blízká disciplinárním řízením v oblasti služebních poměrů, a tedy z hlediska soudní kontroly jednání veřejné moci mají blízko ke správnímu soudnictví.

[22] Argument obsažený v právním názoru vysloveném ve věci sp. zn. 11 Kse 4/2009, a sice že kárné senáty nemají „procesně“ s Nejvyšším správním soudem nic společného, neboť soudním řádem správním se přiměřeně řídí pouze při řešení otázky podjatosti člena kárného senátu (§ 10 věta první zákona č. 7/2002 Sb.), nepovažuje šestnáctý senát za přesvědčivý. Ve zmíněném ustanovení se praví: *Na vyloučení člena senátu z projednávání a rozhodování věci se přiměřeně použije ustanovení zvláštního právního předpisu* (zvýraznění přidáno šestnáctým senátem NSS). Poznámka pod čarou 4c) za uvedenou větou odkazuje na § 8 soudního řádu správního. Podstatné je však užití formulace „zvláštní právní předpis“. Ta naznačuje, že právní podklad výkonu pravomoci kárných senátů má ve skutečnosti tři klíčové zdroje. V první řadě je to samotný zákon č. 7/2002 Sb., který má ambici být relativně autonomní právní úpravou kárných řízení jak po stránce institucionálního uspořádání kárných senátů, tak co do pravidel řízení před nimi. Zákon č. 7/2002 Sb. však realisticky počítá s tím, že v něm obsažená úprava nemusí být co do pravidel vedení řízení před kárnými senáty vyčerpávající, a proto stanoví ve svém § 25, že *(n)estanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu* (zvýraznění přidáno šestnáctým senátem NSS). Je zřejmé, že souvisí-li pravidlo řízení před kárnými senáty, které není obsaženo v samotném zákoně č. 7/2002 Sb., ale které je potřeba mít k dispozici, v podstatné míře s institucionálním uspořádáním kárných senátů a jejich začleněním do struktury Nejvyššího správního soudu, jedná se přesně o situaci, kdy „z povahy věci vyplývá“, že není na místě přiměřené subsidiární užití trestního řádu, nýbrž jiného zákona. Takovým jiným zákonem – „zvláštním právním předpisem“, jak ve vztahu k výslovně upravené otázce, jak řešit podjatost členů kárného senátu, praví § 10 zákona č. 7/2002 Sb. – nutně musí být právě soudní řád správní, neboť ten upravuje postavení, strukturu a také vnitřní mechanismy pro sjednocování rozhodovací činnosti té instituce, jejíž součástí, byť specifickou, kárné senáty jsou, a sice Nejvyššího správního soudu. Právě proto je to rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (a nikoli například velký senát trestního kolegia Nejvyššího soudu), kdo má pravomoc rozhodovací činnost kárných senátů včleněných do institucionální struktury Nejvyššího správního soudu sjednocovat.

[23] Při praktickém fungování rozšířeného senátu přitom lze zajistit vhodnými (ne však nutně zákonem přikázanými, a tedy povinně uplatňovanými) opatřeními, jež jsou v rukou předsedy Nejvyššího správního soudu jako toho, kdo vydává rozvrh práce [§ 41 odst. 2 a § 42 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích], aby existovalo přiměřené personální propojení mezi rozšířeným senátem a kárnými senáty, které i pro oblast kárného soudnictví posílí legitimitu rozhodování rozšířeného senátu. Stejně tak se vlastní rozhodovací činnost rozšířeného senátu může vyznačovat přiměřenou zdrženlivostí ohledně rozhodování ve věci samé a omezením se toliko na posuzování rozhodných právních otázek. Ustanovení § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, zejména pak jeho odst. 1, ve spojení s povahou rozhodování kárných senátů (kárný senát je soudem nalézacím, který jednak řeší právní otázky, jednak, a svým způsobem především, zjišťuje skutkový stav věci) dává rozšířenému senátu široký prostor pro diskreci, který v podstatě umožňuje, aby v kárných věcech ve věci samé nerozhodoval. Takto lze zajistit,

že „nesoudcovský“ prvek v činnosti kárných senátů nebude v rovině zjišťování skutkového stavu a subsumpce rozhodného práva na skutkový stav potlačen ani v případě, že rozhodnou právní otázku závazně posoudí rozšířený senát.

[24] Šestnáctý senát proto má za to, že pravomoc rozšířeného senátu posoudit rozhodnou právní otázku je v nyní projednávané věci dána.

[25] Zároveň má šestnáctý senát za to, že posouzení rozhodné právní otázky rozšířeným senátem je nezbytné pro rozhodnutí ve věci samé. Šestnáctý senát již ostatečně zjistil skutkový stav v nyní projednávané věci. Zjistil, v jaké době a v jakých konkrétních věcech (spisech) nebyly kárně obviněnou dlouhodobě činěny úkony směřující k jejich vyřízení. Potřebuje však mít vyřešenu právní otázku, co je skutkem v případě, že soudce v určitém časovém intervalu pracuje pomaleji (případně méně či méně efektivně), než jak by bylo potřeba k tomu, aby bez průtahů vyřizoval veškerou agendu, kterou je podle rozvrhu práce příslušný vyřizovat.

II. 4. Právní názor šestnáctého senátu na rozhodnou právní otázku

[26] Z výše (sub II. 2.) popsaných výkladových alternativ rozhodné právní otázky se šestnáctý senát kloní k té, která byla zformulována ve věci sp. zn. 13 Kse 22/2009.

[27] Šestnáctý senát míní, že je zde nutno rozlišit skutek v právním smyslu na straně jedné a jeho konkrétní podobu danou jedinečným a neopakovatelným jednáním konkrétního soudce v konkrétním časovém intervalu na straně druhé.

[28] Kárným proviněním soudce je podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích *zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo obrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů* (zvýraznění přidáno šestnáctým senátem NSS). Jednou z povinností soudce je podle § 79 odst. 1 věty druhé zákona o soudech a soudcích povinnost *rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů*. Zaviněné porušení této povinnosti zjevně může být kárným proviněním. Při jejím definování zákon užívá slovesa „rozhodovat“ (v přiměřených lhůtách bez průtahů). Neužívá sousloví „rozhodnout věc“ (v přiměřené lhůtě bez průtahů). Z uvedené zákonné formulace lze soudit, že povinnost rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů je obecnou povinností soudce vztahující se na veškerou jeho rozhodovací činnost. Jinak řečeno, skutkem v právním smyslu u uvedeného kárného provinění bude jednání spočívající v tom, že v nějaké části své rozhodovací činnosti (teoreticky dokonce ve veškeré) bude soudce zaviněně rozhodovat jinak než v přiměřených lhůtách bez průtahů.

[29] Skutkem v právním smyslu je nedostatečně rychlá (případně obecně v nedostatečném množství konaná či nedostatečně efektivní) práce soudce jako celek v určitém období vymezeném počátkem a koncem (tj. zpravidla daty, jako je tomu při popisu skutku kárným návrhovatelem i v nyní projednávané věci). To znamená, že součástí skutku, a především projevem jednání soudce navenek ve vnějším světě, jsou průtahy v jednotlivých konkrétních věcech (případech, eventuelně úkonech aj.), o nichž je obvykle veden samostatný soudní spis nebo jež jsou v méně častých případech součástí širšího soudního spisu. Průtahy spočívají obvykle v tom, že soudcem (nebo jinými osobami na jeho pokyn) nejsou činěny úkony směřující k vyřízení věci. Průtahy však mohou spočívat i v tom, že jakési úkony činěny sice jsou, jsou však formální (takříkajíc „úkony pro úkony“, aby byla ve spise formálně vykázána činnost), případně jde o úkony chaotické, nesměřující ve skutečnosti rozumně k vyřízení věci. V tomto pojetí je skutkem veškeré jednání soudce v určitém období, jež se týká jeho rozhodovací činnosti a má výše popsaný charakter. Znamená to mimo jiné, že průtahy v jednotlivých věcech jsou projevem jednání soudce ve vnějším světě především v tom, že počet těchto průtahů vzhledem

pokračování

k celkovému počtu vyřizovaných věcí a také délka průtahů v jednotlivých věcech jsou znakem závažnosti případného disciplinárního deliktu (půjde-li o jednání soudcem zaviněné). Samotné průtahy v konkrétní věci pak naopak není možno považovat za dílčí komponentu jakéhosi „složeného“ skutku spočívajícího v sumě konkrétních věcí, v nichž jsou zjištěny průtahy, při zohlednění délky těchto průtahů. Již vůbec pak skutkem není průtah v jednotlivé věci (pak by nutně platilo, že kolik věcí s průtahy, tolik skutků).

[30] Výhodou výše popsaného pojetí skutku v právním smyslu je jednoznačnost jeho vymezení. V určitém časovém intervalu lze povinnost soudce podle § 79 odst. 1 věty druhé zákona o soudech a soudcích porušit pouze jednou. Z toho též plyne, že jen jednou za ni lze soudce postihnout. Množství a délka průtahů v konkrétních spisech jsou v tomto smyslu „jen“ parametrem závažnosti jednání v rozporu s objektivním právem. Postih může mít podobu výtky, dosahuje-li intenzita pochybení soudce nízké úrovně charakterizované podrobněji v § 88a zákona o soudech a soudcích (zde musí být splněn znak, že jde o drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování, a současně musí být výtka postačující). Přesahuje-li pochybení soudce tuto úroveň, je na místě jej postihnout v kárném řízení. Pokud však již jednou za určité období soudce byl za porušení povinnosti *rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů* postižen, ať již výtkou nebo v kárném řízení, nemůže být postižen za totéž období znovu a postižen může být za porušení uvedené povinnosti pouze v období jiném (navazujícím či předcházejícím).

[31] Šestnáctý senát má za to, že výše uvedený výklad velmi dobře umožňuje přesně charakterizovat konkrétní, jedinečný skutek určitého soudce a stejně tak umožňuje velmi přesně individualizovat sankci. Popis konkrétních kontur skutku nepochybně musí vycházet z toho, jak se projevil ve vnějším světě, a zde bude mít popis povahy a rozsahu nečinnosti soudce v konkrétních věcech (zachycených ve spisech těchto věcí) a z toho vzcházejících případných následků pro účastníky řízení v těchto věcech či jiné osoby jistě klíčovou roli. Podstatné však pro hodnocení závažnosti skutku bude právě porovnání toho, co se stalo, s tím, co se stát mělo - jinak řečeno určení míry celkové odchylky skutečného chování soudce ve sledovaném období od chování právem vyžadovaného. Ten, kdo má posuzovat soulad jednání soudce se zákonem, tedy zda soudce ve sledovaném období rozhodoval v přiměřených lhůtách bez průtahů, si musí nejprve učinit celkový obraz o tom, co vše ve sledovaném období měl soudce takříkajíc „na bedrech“ (kolik věcí, jak obtížných, v jaké struktuře z hlediska nejrůznějších relevantních vlastností těchto věcí, např. věci přednostní versus věci nepřednostní, věci striktně lhůtované versus věci konkrétně nelhůtované aj.). Na základě toho si pak musí učinit úsudek, jak měl soudce, chtěl-li se chovat v souladu se svou povinností *rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů*, za daného konkrétního zatížení správně postupovat. Konečně třetím krokem má být porovnání skutečnosti (toho, jak se soudce skutečně choval) se stavem právem vyžadovaným (otázku zavinění, která by byla dalším krokem zkoumání, pro tyto účely není třeba detailně rozebírat).

[32] K tomu, aby si příslušný orgán mohl o jednání soudce učinit úsudek, potřebuje mít dostatečně komplexní informace, tedy informace o veškeré jeho rozhodovací činnosti. Podle šestnáctého senátu tedy není možné „kouskovat“ činnost soudce podle jednotlivých spisů (věcí) a postihovat jej selektivně (typicky výtkou) jen za průtahy, které vznikly v určitých spisech (věcech), o nichž se příslušný orgán nějak dozvěděl nebo které jej z nějakého důvodu začaly zajímat (třeba proto, že si na pomalé vyřizování věci stěžoval konkrétní účastník řízení). Postih v takovémto případě je totiž činěn za zcela zásadního nedostatku informací u příslušného orgánu – ten sice ví, že konkrétní věc, u níž to vyšlo najevo, byla vyřizována pomalu, avšak neví obvykle, zda příčinou toho nebyla naléhavější potřeba zaměřit soudcovu pozornost na jiné jeho věci.

III. Závěr

[33] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., *(d)ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*

[34] Jak výše popsáno, dospěl šestnáctý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování právní otázky, co je skutkem v případě, že soudce v určitém časovém intervalu pracuje pomaleji (případně méně či méně efektivně), než jak by bylo potřeba k tomu, aby bez průtahů vyřizoval veškerou agendu, kterou je podle rozvrhu práce příslušný vyřizovat, k odlišnému právnímu názoru, než byl zaujat ve věci sp. zn. 11 Kse 4/2009. I kdyby nakrásně šestnáctý senát chtěl právní názor vyjádřený v této věci následovat, dostal by se do rozporu s právním názorem vyjádřeným ve věci sp. zn. 13 Kse 22/2009. Podle svého přesvědčení, jehož důvody byly rozebrány sub II. 3., si šestnáctý senát mezi výše popsanými výkladovými alternativami nemůže sám vybrat a k jedné z nich se přiklonit (případně rozhodnou právní otázku posoudit i nějakým jiným, třetím způsobem), nýbrž musí věc předložit rozšířenému senátu.

[35] Proto tedy šestnáctý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předkládá rozšířenému senátu.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát by měl ve věci rozhodovat ve složení podle § 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s., tedy: Josef Baxa, Jana Brothánková, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Lenka Matyášová, Michal Mazanec, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 1. listopadu 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda kárného senátu