

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Tomáše Foltase, Radovana Havelce, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci kárného navrhovatele: **předseda Okresního soudu v Prostějově**, se sídlem Havlíčkova 16, Prostějov, proti kárně obviněné: **Mgr. Pavla Doupovcová**, soudkyně Okresního soudu Prostějov, se sídlem Havlíčkova 16, Prostějov, zastoupená JUDr. Martinem Mikyskou, advokátem se sídlem Malá Skála 397, o návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti soudce ze dne 6. 6. 2017,

t a k t o :

Věc **s e v r a c í** k projednání a rozhodnutí šestnáctému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kárný navrhovatel podal podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném řízení“), 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.

II. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[2] 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 kárných senátů ve věcech soudních exekutorů existují dva protichůdné přístupy ve vymezení skutku v těchto případech, které v postupovacím usnesení popisuje. První výkladová varianta, stručně řečeno, posuzuje průtahy ve více věcech ve vymezeném období jako pokračující skutek neplnění povinností soudního exekutora, za který by měl být exekutor postihován pouze jednou. Podle druhé varianty se naopak v případě průtahů současně v několika řízeních jedná o nečinnost v každém jednotlivém řízení, představující samostatné skutky.

[3] Předkládající senát se dále v návrhu výslovně věnoval tomu, proč má za to, že i ve věcech kárných je dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu

nesouhlasí s rozhodnutím ze dne 23. 3. 2012, čj. 11 Kseo 4/2009-111, ve kterém se kárný senát vědomě odchýlil od předchozí judikatury jiného kárného senátu bez předložení věci rozšířenému senátu, neboť měl za to, že rozšířený senát nemá pravomoc v kárných věcech rozhodovat.

[4] Kárné senáty podle předkládajícího senátu potřebují sjednocovací mechanismus. Kárné senáty všech tří typů (pro soudce, státní zástupce i soudní exekutory) řeší paralelně a opakovaně v řadě případů tytéž právní otázky. Bez pravomoci rozšířeného senátu by byl jediným, a fakticky jen velmi omezeným prostředkem ke sjednocení judikatury kárných senátů Ústavní soud, což je nežádoucí stav.

[5] Předkládající senát upozorňuje na to, že kárné senáty ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jsou organizačně součástí Nejvyššího správního soudu (§ 3 věta druhá, § 4 odst. 2 až 5, § 4a odst. 2 až 5 či § 4b odst. 2 až 5 zákona o kárném řízení), jakkoli se v řízení před nimi postupuje podle relativně komplexní zvláštní právní úpravy (zákonu o kárném řízení) za subsidiárního přiměřeného použití trestního řádu. Jsou s ním však i úzce personálně spojeny, neboť soudce Nejvyššího správního soudu je členem každého kárného senátu. Navíc i svou povahou má kárné řízení blízko k agendě správního soudnictví v oblasti služebních poměrů.

[6] Podle předkládajícího senátu pravomoc rozšířeného senátu nelze odmítnout z důvodu specifického personálního složení kárných senátů. Ztráta „nesoudcovského“ prvku v rozhodování některých otázek týkajících se kárných senátů by představovala jen malou cenu za prospěch, který by zapojení rozšířeného senátu mohlo přinést. Předkládající senát následně uvádí i jiné situace, kdy soudní těleso se specifickým složením je zavázáno posuzovat určité právní (případně ale též skutkové) otázky tělesem, v němž laický prvek chybí (např. laický prvek u rozhodování trestních a pracovních věcí v prvním stupni, rozhodování Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce či rozhodování Ústavního soudu). Při praktickém fungování rozšířeného senátu přitom lze navíc zajistit, aby existovalo přiměřené personální propojení mezi rozšířeným senátem a kárnými senáty.

[7] Předkládající senát nepovažuje za přesvědčivý argument obsažený v právním názoru vysloveném ve věci sp. zn. 11 Kseo 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 o kárném řízení). 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. Užití formulace „zvláštní právní předpis“ podle šestnáctého senátu naznačuje, že právní podklad výkonu pravomoci kárných senátů má ve skutečnosti tři klíčové zdroje. V první řadě je to samotný zákon o kárném řízení, 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 o kárném řízení 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).

[8] Je zřejmé, že souvisí-li pravidlo řízení před kárnými senáty, které není obsaženo v samotném zákoně o kárném řízení, 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 o kárném řízení – 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.

[9] Následně předkládající senát v postupovacím usnesení předestírá svůj právní názor na rozhodnou právní otázku, ohledně které dle něj existuje v judikatuře kárných senátů rozpor. Vzhledem k tomu, jak rozšířený senát uvážil o své pravomoci v této věci, právní názor šestnáctého senátu zde není třeba reprodukovat.

III. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[10] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci.

[11] Základ pravomoci rozšířeného senátu stanoví § 17 odst. 1 soudního řádu správního. Tento zákon upravuje a) pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců, a b) postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví (§ 1 s. ř. s.).

[12] Oproti tomu kárné senáty, ačkoliv organizačně součástí Nejvyššího správního soudu (§ 3 zákona o kárném řízení), jsou utvářeny, obsazovány a organizovány podle zákona o kárném řízení a podle něj také přednostně postupují. Tento zákon stanoví „příslušnost soudu pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, složení senátů kárného soudu, postup kárného soudu a účastníků v řízení o kárné odpovědnosti“ (§ 1 zákona o kárném řízení). Ustanovení § 4 až § 7 stanoví počet osob zasedajících v kárných senátech, jejich profesní původ, proces výběru, funkční období a další související věci. Postup soudu v kárném řízení upravuje hlava III. citovaného zákona.

[13] Zákon o kárném řízení na některých místech odkazuje na konkrétní ustanovení jiných právních předpisů. Takto v § 10 výslovně odkazuje na úpravu soudního řádu správního týkající se vyloučení člena senátu z projednávání a rozhodování věci. Z toho lze dovodit, že tam, kde zákonodárce měl v úmyslu, aby se na kárné řízení aplikoval soudní řád správní, provedl odkaz na soudní řád správní výslovně. Nejedná se tak o univerzálně aplikovatelný zákon, podle kterého by měly kárné senáty postupovat nebo který by určoval, jak jsou kárné senáty organizované.

[14] Podle § 25 zákona o kárném řízení, [n]estano-ví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu. Předkládající senát argumentuje, že aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s. na postup kárných senátů plyne právě „z povahy věci“ ve smyslu citovaného ustanovení. V obecném jazyku to, že něco plyne z povahy věci, znamená, že se jedná o něco samozřejmého, na první pohled zřejmého. V právu odkaz na povahu věci odkazuje na účel *reálných společenských vztahů*, které jsou právním předpisem regulovány (viz Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 186-190). Odkaz na povahu věci v § 25 zákona o kárném řízení tak odkazuje na *realitu* – na specifickou povahu kárného řízení, jako řízení disciplinárního, a to oproti řízení trestnímu – a z ní plynoucí pravidlo. „Povaha věci“ může vyloučit přiměřenou aplikaci trestního řádu, nikoliv však založit přiměřenou (tím méně „obdobnou“) aplikaci jiného právního předpisu. V tomto ohledu rozšířený senát nemá za to, že by z reálné povahy kárného řízení jakkoliv vyplývala pravomoc rozšířeného senátu. Pokud by uvedený odkaz měl mířit na *normu plynoucí z právního předpisu*, jak naznačuje předkládající senát, neodkazovalo by vykládané ustanovení na „povahu věci“, ale (ať již obecně či konkrétně) právě na právní předpis.

[15] Rozšířený senát se neztotožňuje ani s argumentem předkládajícího senátu o blízkosti kárné agendy k problematice správního soudnictví v oblasti služebních poměrů. Správní soudnictví je v českém právním prostředí tradičně vystavěno na principu posteriorního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, nikoliv na vlastní pravomoci rozhodovat o právech a povinnostech dotčených osob, resp. jejich deliktů odpovědnosti.

[16] Ostatní argumenty předkládajícího senátu o potřebnosti, resp. neproblematickosti sjednocovací pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech jsou povýtce právně politické a jako takové nemohou být důvodem k dovození pravomoci rozšířeného senátu cestou výkladu zákona, ale jediné k případné změně právní úpravy. Ta může směřovat jak k výslovnému zakotvení pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech nebo k vytvoření jiného mechanismu sjednocování rozhodovací praxe kárných senátů.

[17] Rozšířený senát v tomto ohledu připomíná čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Doktrína z těchto ustanovení ústavního pořádku dovozuje, že orgány veřejné moci „*musí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví*“ (Šimíček, V. in Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky, komentář. Praha: Linde, 2010, str. 56). „*Jde o obecnou ústavněprávní zásadu, která se promítá do výbrady zákona ve všech případech, kdy jde o řízení státních orgánů, stanovení jejich organizace a kompetence, jakož i procesněprávních pravidel způsobu jejich jednání, postupu.*“ (Grospič, J. in Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 99). „*Hmotněprávní, kompetenční i procesní podmínky pro uplatňování státní (veřejné) moci lze upravit jen zákonem.*“ (Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 24). Dovození pravomoci rozšířeného senátu rozhodovat ve věcech kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, třeba i na základě „povahy věci“, by bylo v rozporu s tímto ústavněprávním požadavkem na výslovné, zákonem upravené stanovení podmínek výkonu státní moci.

[18] O tom, že se s rozšířeným senátem jako s mechanismem sjednocování judikatury kárných senátů od počátku nepočítalo, svědčí i nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827). V tomto řízení Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu zrušení zákona o kárném řízení ve znění novely č. 314/2008 Sb. (novely, která kárné soudnictví organizačně přenesla k Nejvyššímu správnímu soudu). Protiústavnost měla podle Nejvyššího správního soudu spočívat mimo jiné právě v tom, že jednoinstanční řízení neobsahuje mechanismus sjednocení judikatury (bod 12 citovaného nálezu). Ústavní soud tomuto argumentu nepřisvědčil, a to „*s ohledem na fakt, že řízení se vede před jediným soudem s celostátní působností, je naopak riziko judikatorních rozkolů výrazně menší*“ (bod 64). Otázce sjednocování právních názorů kárných senátů se věnovalo i odlišné stanovisko soudkyně Ž., která naopak riziko nejednotného výkladu vnímala jako nikoliv „*bez významu*“, neboť „*Ústavní soud by, s ohledem na své postavení orgánu ochrany ústavnosti, byl povolán korigovat toliko zcela extrémní vybočení z kautel spravedlivého procesu, což není pro účely sjednocení praxe dostačující*“. Z argumentace majority Ústavního soudu, disentuující soudkyně a koneckonců i Nejvyššího správního soudu jako navrhovatele je zřejmé, že s rozšířeným senátem jako sjednotitelem právních názorů kárných senátů nikdo nepočítal. Lze proto jen obtížně tvrdit, že zapojení rozšířeného senátu do činnosti kárných senátů plyne z povahy věci.

[19] Ostatně i samy kárné senáty zastávají názor o nedostatku pravomoci rozšířeného senátu, a to dlouhodobě a konstantně (srov. rozhodnutí ze dne 23. 3. 2012, čj. 11 Kse 4/2009-111, body 41–43; ze dne 29. 10. 2012, čj. 14 Kse 4/2012-143, bod 48; ze dne 26. 5. 2014, čj. 14 Kse 4/2013-94; ze dne 26. 5. 2014, čj. 14 Kse 1/2014-55; a ze dne 21. 1. 2019, čj. 11 Kss 7/2018-207, body 44–46). Právní jistotu plynoucí z takovéto dosavadní jednotné

rozhodovací praxe by bylo možné narušit pouze při existenci zvlášť závažných důvodů [viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455)]. Rozšířený senát takovéto důvody pro změnu soudní praxe ohledně otázky jeho pravomoci rozhodovat ve věcech kárného řízení neshledává.

[20] Závěrem rozšířený senát dodává, že důsledkem jím zastávaného výkladu nutně není a nemá být nepředvídatelnost rozhodování kárných senátů, která by odporovala ústavněprávním východiskům právního státu, jak popisuje šestnáctý senát v postupovacím usnesení. Ústavní soud sice zdůraznil význam *procedur* pro změnu předchozích právních názorů, učinil tak ovšem ve vztahu k nejvyšším soudům, „jejichž funkcí je mimo jiné i sjednocování judikatury, tj. tam, kde přijaté právní závěry mají z povahy sjednocování obecnější dopad na výklad právních norem“. Zvláštní procesní postup, který zajišťuje účast širšího okruhu soudců, je podle Ústavního soudu stanoven právě „s ohledem na to, že změna judikatury takového soudního orgánu znamená mnohem citelnější zásah do principu právní jistoty a rovnosti před zákonem“ (viz výše již citovaný náleze sp. zn. II. ÚS 566/05). Kárné senáty, oproti tomu, rozhodují jako soudy nalézací. Vhodná kombinace flexibility a stability právních názorů může být naplňována i pouze za pomoci druhého, obecně aplikovatelného *materiálního* požadavku pro změnu právních názorů, rovněž zdůrazněného Ústavním soudem. Právní jistota, předvídatelnost práva, ochrana oprávněné důvěry v právo a rovnost totiž vyžadují, aby kárné senáty jednou vyslovený právní názor následovaly i v jiných obdobných případech, resp. aby k jeho překonávání přistupovaly pouze z jasně vyjádřených racionálních důvodů, po zvážení zásahu do právní jistoty vyvěrající z dosavadního výkladu a s vědomím požadavku budoucí jednotnosti rozhodovací praxe [viz výše již citovaný náleze sp. zn. II. ÚS 566/05 nebo náleze ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)]. Absence procesního mechanismu tak není s požadavky ústavního pořádku nutně v rozporu.

[21] Rozšířený senát si je vědom slabin výše nastíněného způsobu sjednocování judikatury kárných senátů, a to zejména za situace již existující rozdílné rozhodovací praxe, jako je tomu v projednávané věci. Ani to však nemůže nic změnit na skutečnosti, že zákonná úprava neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr o pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech. Je na zákonodárci, zda přistoupí ke změně právní úpravy, ať již cestou výslovného zakotvení pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech nebo vytvořením jiného mechanismu sjednocování rozhodovací praxe kárných senátů.

IV. Závěr

[22] **V řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů není dána pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.** Věc se proto vrací šestnáctému senátu bez věcného projednání předložené otázky k dalšímu řešení.

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

V Brně dne 29. května 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu