



ČESKÁ REPUBLIKA  
USNESENÍ  
Ústavního soudu

Plénum Ústavního soudu ve složení František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická, rozhodlo o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, **takto**:

**Návrh se odmítá.**

**O d ů v o d n ě n í**

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byl dne 30. prosince 2010 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále i „navrhovatel“) na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Navrhovatel považuje předmětná zákonná ustanovení za rozporná s principy nezávislosti soudů a soudců dle čl. 81 a 82 Ústavy. Navrhovatel tak učinil poté, co usnesením ze dne 10. srpna 2010 č. j. 13 Kss 1/2010-82 přerušil kárné řízení proti JUDr. Jaroslavu Burešovi, místopředsedovi Vrchního soudu v Praze, zahájené k návrhu Veřejného ochránce práv.

Zdůvodnění protiústavnosti institutu aktivní legitimace Veřejného ochránce práv v řízení o kárné odpovědnosti soudců se opírá o následující argumenty:

Aktivní legitimací v předmětných věcech kromě předsedů soudů disponuje i prezident republiky, ministr spravedlnosti a Veřejný ochránce práv. Na rozdíl od prezidenta republiky, jenž disponuje pravomocí jmenovat soudce, a ministra spravedlnosti, stojícího v čele ministerstva, jemuž je svěřena státní správa soudů, Veřejný ochránce práv dle návrhatele nemá žádnou ústavní odpovědnost za fungování soudů, není ústavním činitelem, jeho postavení není zakotveno v Ústavě, přičemž je kárným návrhatelem pouze vůči předsedům a místopředsedům soudů, nikoli ale soudcům obecně. V aktivní legitimaci Veřejného ochránce práv v řízení o kárné odpovědnosti soudců spatřuje návrhatele ohrožení nezávislosti soudů, jelikož dle něj z tohoto oprávnění může vzniknout tlak na předsedy a místopředsedy soudů, jako orgány státní správy soudů, a od nich tlak na soudce. V dalším pak ustanovení § 87, § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích a § 1 odst. 6 zákona o Veřejném ochránci práv s odkazem na náleží Ústavního soudu zp. zn. Pl. ÚS 18/06 interpretuje v tom smyslu, že v důsledku propojenosti správně-soudní a soudcovské pravomoci předsedů a místopředsedů soudů postavení Veřejného ochránce práv jako kárného návrhatele ohrožuje nezávislost soudů, což představuje zvláště pak derogační důvod ve vztahu k § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb. Konečně návrhatele uvádí i argument srovnávací, z devíti zkoumaných zemí (Francie, Maďarska, Německa, Nizozemí, Polska, Rakouska, Slovenska, Slovinska a Španělska) pouze na Slovensku Veřejný ochránce práv disponuje obdobným oprávněním.

Pro uvedené Nejvyšší správní soud z důvodu jejich rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti (čl. 2 odst. 1, čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy) navrhuje ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, zrušit.

## II.

### Podmínky aktivní legitimace návrhatele

Návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, byl podán Nejvyšším správním soudem dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V předmětné věci návrhatele jako soud kárný v řízení ve věci kárné odpovědnosti soudců rozhodoval o návrhu Veřejného ochránce práv, podaného dle § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, přičemž daná zákonná ustanovení aplikoval při posouzení aktivní legitimace návrhatele. Poté, co dospěl k závěru o rozporu daných ustanovení s ústavním pořádkem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 224 odst. 5 tr. řádu a § 25 zákona č. 7/2002 Sb. řízení přerušil a Ústavnímu soudu předložil předmětný návrh na kontrolu norem.

Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je taková pozice zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu

kmenového řízení, jež pro obecný soud buď zakládá rozhodovací důvody pro hmotněprávní posouzení věci anebo upravuje postup daného řízení.

Jak vyplývá z popisu předmětného řízení u obecného soudu, lze tudíž na straně navrhovatele konstatovat naplnění podmínek jeho aktivní legitimace pro řízení o kontrole norem.

### III.

#### Dikce napadených zákonných ustanovení

Dle ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu je oprávněn podat „Veřejný ochránce práv proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu“.

Ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zní: „Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.“

### IV.

#### Obsahový soulad napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 Ústavní soud vyslovil tezi, dle níž: „Na vztahy v rámci soudní správy nelze aplikovat princip ‚kdo jmenuje, odvolává‘ a není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2 Ústavy je nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu; nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci.“

Rozhodovacím kontextem, z jehož pohledu nutno interpretovat uvedenou maximu, bylo oprávnění prezidenta republiky odvolat z funkce předsedu Nejvyššího soudu. V této souvislosti Ústavní soud zdůraznil, že princip „kdo jmenuje, odvolává“ je vlastní systému státní správy: „Toliko pro státní správu je totiž charakteristické uskutečňování veřejné moci, tj. realizace výkonné moci ve vztazích hierarchických, tedy vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Obsahem je činnost nařizovací vyjadřující mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je vykonávána, což platí jak pro působení navenek, tak uvnitř organizačního systému.“

S případem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 18/06 posuzovanou věc srovnávat nelze. Rozhodování v řízení o kárné odpovědnosti předsedů a místopředsedů soudů spadá dle zákona č. 7/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, do pravomoci nezávislých

soudů, nejde o případ, kdy jiný než soudní orgán rozhodl o zániku funkce předsedy, resp. místopředsedy soudů.

K pojmovému vymezení kárného soudu dle zákona č. 7/2002 Sb. se přitom Ústavní soud autoritativně vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09. Uvedl v něm, že „jsou kárná řízení vedena před Nejvyšším správním soudem, tedy vrcholnou soudní instancí, přičemž přezkoumávaný zákon (§ 3 věta druhá) Nejvyšší správní soud za kárný soud výslovně označuje.“ Konstatoval dále, že kárný senát Nejvyššího správního soudu je „soudem“ ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy i (a to zejména) čl. 81 Ústavy, na kterémžto závěru nic nemění ani skutečnost, že jeho členy nejsou pouze soudci tohoto soudu, nýbrž i soudci jiných soudů a zástupci dalších právnických profesí. Kárný senát Nejvyššího správního soudu totiž naplňuje formální i materiální znaky soudu. Pokud jde o znaky formální, považuje Ústavní soud za nutné zmínit především to, že kárný senát je organizačně součástí Nejvyššího správního soudu a jeho předsedou je vždy soudce (Nejvyššího správního soudu či Nejvyššího soudu). Stran znaků materiálních pak Ústavní soud poukazuje na existenci systémových garancí nezávislosti a nestrannosti, jež se vztahují na kárný senát Nejvyššího správního soudu stejně jako na soud složený pouze ze soudců, což zákonodárce reflektuje zejména v ustanovení § 5 a § 6 napadeného zákona. Možnost, aby se rozhodování soudů účastnili vedle soudců i další občané, ostatně plyne již z ustanovení čl. 94 odst. 2 Ústavy; samotný fakt, že je soudní senát složen jak ze soudců, tak z přísedících, tudíž ex constitutione není způsobilý zamezit kvalifikaci takového senátu jako „soudu“. Ani sám Ústavní soud nikdy v minulosti nezpochybnil kvalifikaci senátů složených ze soudců a přísedících jako „soudů“ a z vyložených důvodů tak nečiní ani v této věci.“

Posuzovaná aktivní legitimace Veřejného ochránce práv přitom plně zapadá do rámce smyslu a účelu jeho působení. Je-li výkon soudní správy ze strany předsedů či místopředsedů soudů „v rozporu s právem“, neodpovídá-li „principům demokratického právního státu a dobré správy“, příp. lze-li jej hodnotit ve smyslu „nečinnosti“, pak aktivní legitimace Veřejného ochránce práv v řízení o jejich kárné odpovědnosti „přispívá k ochraně základních práv a svobod“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). Její uplatnění nijak není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti. Je věci kárného soudu posoudit, do jaké míry se pak v konkrétní věci prolínají úkoly správy soudu a nezávislá rozhodovací činnost předsedy, resp. místopředsedy soudu, vůči němuž je vedeno řízení o kárné odpovědnosti.

Je přitom jinou otázkou komplexní posouzení ústavnosti i funkčnosti celého systému řízení o kárné odpovědnosti soudců, včetně posouzení jeho otevřenosti k extraneům a veřejnosti s ohledem jednak na kategorii přísedících v kárných senátech kárného soudu a jednak na subjekty v něm aktivně legitimované. Poměrování ústavních hodnot dělby moci a nezávislosti soudců, obsahujících v sobě nutně i své protivy, tj. brzdy a protiváhy, otevřenost a veřejnou kontrolu, přitom zahrnuje pro oblast řízení o kárné odpovědnosti soudců užší prostor pro ingerenci představitelů moci výkonné než pro ingerenci Veřejného ochránce práv.

V důsledku takto vyložených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, je zjevně neopodstatněný, protože jej odmítl [§ 43 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 182/1993 Sb.,

ve znění pozdějších předpisů]. Ústavní soud tak učinil v plénu, a to s ohledem na ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti senátů plénem ze dne 1. prosince 2010 č. j. Org. 49/10.

**Poučení:** Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.).

V Brně dne 15. března 2011

Pavel Holländer  
místopředseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:  
Lenka Kubacká