

Ročník 2010



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 121

Rozeslána dne 30. listopadu 2010

Cena Kč 27,-

O B S A H:

332. Nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2010 sp. zn. Pl ÚS 33/09 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

332**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 33/09 dne 29. září 2010 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu Nejvyššího správního soudu podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

I. Návrh na zrušení ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění**I.****Rekapitulace návrhu**

1. Ústavnímu soudu byl dne 30. 10. 2009 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále též jen „navrhovatel“) na zrušení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. (dále též jen „napadený zákon“).
2. Navrhovatel tento návrh podal poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností (věc sp. zn. 11 Kss 4/2009) v souladu s ustanoveními čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 25 napadeného zákona ve spojení s § 224 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, dospěl k závěru, že ustanovení § 21 napadeného zákona je v rozporu s ústavním pořádkem.
3. Navrhovatel uvedl, že ve věci sp. zn. 11 Kss 4/2009 je rozhodováno o návrhu ministra spravedlnosti ze dne 16. 2. 2009 na zahájení řízení o kárné odpovědnosti JUDr. J. S., soudce Okresního soudu v Chomutově, podaném podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. b) napadeného zákona. Kárně obviněný v průběhu řízení podal návrh na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy. Rozpor s ústavním pořádkem spatřoval kárně obviněný v tom, že proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné odvolání. Jelikož se s touto argumentací Nejvyšší správní soud ztotožnil, rozhodl dne 19. 8. 2009 usnesením č. j. 11 Kss 4/2009-89 tak, že řízení o kárné odpovědnosti přerušil, a věc předložil Ústavnímu soudu.

4. Jak již shora naznačeno, pokládal navrhovatel za stěžejní důvod protiústavnosti napadeného zákona fakt, že řízení o kárné odpovědnosti soudců je toliko jednoinstanční; podle § 21 napadeného zákona totiž proti rozhodnutí v kárném řízení odvolání není přípustné.

5. Podle názoru navrhovatele je ustanovení § 21 napadeného zákona v kárném řízení aplikováno ve smyslu ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a judikatury Ústavního soudu tato ustanovení vykládající.

6. Aplikaci ustanovení, jež zakotvuje jednoinstančnost řízení o kárné odpovědnosti, spatřoval kárný senát Nejvyššího správního soudu v tom, že činí veškeré potřebné úkony ke zjištění skutkového i právního stavu věci v jednom stupni, z čehož lze logickým výkladem odvodit, že veškerá ustanovení jsou aplikována právě v tomto jediném stupni řízení. Pokud by je neaplikoval senát rozhodující v tomto jediném stupni řízení, pak by nebyla aplikovatelná vůbec, což je závěr, který je nutno označit za absurdní.

7. V případě přijetí opačného výkladu by byl soud nucen řídit se zákonem i přes pochybnosti, zda je jím vedené jednostupňové řízení v souladu s ústavním pořádkem, čímž by rezignoval na jedno ze svých základních poslání. Navíc není možné námitky protiústavnosti zákona vznést v dalším řízení, neboť rozhodnutím kárného senátu Nejvyššího správního soudu řízení končí a žádné další nenásleduje.

8. Navrhovatel upozornil i na skutečnost, že podle ustanovení § 21 napadeného zákona je formulováno i poučení, podle něhož nejsou proti rozhodnutí kárného senátu opravné prostředky přípustné, to však za bezprostřední aplikaci tohoto ustanovení nepovažoval.

9. Navrhovatel dále uvedl, že si je plně vědom, že jeho návrh spadá do oblasti konkrétní kontroly norem, a že je proto oprávněn napadnout pouze ta zákonná ustanovení, která bezprostředně aplikuje. V projednávané věci však byl napaden zákon jako celek, neboť ten je protiústavní ve svojí komplexnosti. Charakter celého řízení je totiž ovlivněn tím, že proti rozhodnutí kárného senátu není přípustné odvolání. V tomto kontextu upozornil, že podobným způsobem postupoval Ústavní soud ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)^{*}, v níž se rovněž jednalo o konkrétní kontrolu norem a Ústavní soud zrušil celou část pátou občanského soudního řádu včetně ustanovení, jež v řízení neměla být aplikována. Obdobný postup Ústavního soudu by byl dle navrhovatele vhodný i v tomto řízení.

10. Poté navrhovatel vyložil důvody, které jej vedly k závěru o protiústavnosti jednoinstančního řízení o kárné odpovědnosti soudců. Kárně obviněnému soudci dle jeho názoru náleží právo na spravedlivý proces, jež v každé demokratické společnosti zaujímá natolik významné postavení, že je není možné vykládat restriktivně. V projednávané věci přitom byla zasažena sama podstata tohoto práva. Navrhovatel přitom upozornil na skutečnost, že nejde „pouze“ o právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), nýbrž podle stávající judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „Evropský soud“ nebo „ESLP“) i ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Na podporu svého tvrzení poukázal na rozsudky Evropského soudu Eskelinen a další proti Finsku (rozsudek ze dne 14. 4. 2007, č. 63235/00) a zejména Olujic proti Chorvatsku (rozsudek ze dne 5. 2. 2009, č. 22330/05).

11. Navrhovatel navíc soudil, že řízení ve věci kárné odpovědnosti soudců je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, což dle jeho názoru vyplývá z relevantní judikatury Evropského soudu (rozsudek ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72) i Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (viz výše), nález sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17. 1. 2001 (N 8/21 SbNU 55; 52/2001 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16. 4. 2003 (N 58/30 SbNU 97)]. Z ustanovení čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě pak vyplývá, že právo na odvolání je považováno za neopominutelný atribut spravedlivého procesu v trestních věcech. Došlo-li

^{*} pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 96, str. 329, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb.

zákonem č. 314/2008 Sb. ke změně modelu kárného řízení z dvoustupňového na jednostupňový, byl tím zároveň omezen přístup kárně obviněných soudců k soudu; takový postup je přitom zásadně možný pouze při dodržení principu přiměřenosti (zejména pokud se týče vztahu mezi sledovaným legitimním cílem a použitými prostředky). Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (viz níže) navíc vyplývá, že snížení již dosažené úrovně procedurální ochrany základních práv je nepřipustné.

12. Dle názoru navrhovatele však žádný legitimní cíl, který by takovou změnu odůvodňoval, neexistuje a nevyplývá ani z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2008 Sb. (nemůže jím být zefektivnění činnosti justice). Nadto navrhovatel upozorňuje, že právo na odvolání je (s výjimkou např. bagatelních věcí či určitých procesních rozhodnutí) „procesním standardem“ a organickou součástí českého právního řádu – tedy nejen v trestních věcech. To podle něj vyplývá i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.), který je na projednávanou věc plně aplikovatelný a podle něhož 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, a to ačkoliv právo na podání opravného prostředku explicitně ústavně chráněno není.

13. Potřebnost opravného prostředku, na jehož základě by bylo možné korigovat případná pochybení prvostupňového soudu, vystupuje v projednávané věci do popředí tím více, že v kárném řízení dochází – kvůli kusé úpravě určitých procesních institutů v napadeném zákoně – k přiměřené aplikaci trestního řádu či dokonce k soudcovské tvorbě práva a vyplňování pravých mezer v právu; tyto skutečnosti totiž podstatně ztěžují vedení řízení.

14. Zvláštní pozornost si podle navrhovatele zasluhuje i skutečnost, že podle napadeného zákona může být kárné řízení vedeno i se soudními funkcionáři, kteří svým působením určují směřování soudů, přičemž skutková podstata kárného provinění je doposud nejasná.

15. Navrhovatel navíc poukazuje na skutečnost, že vícestupňové kárné řízení se soudci je v Evropě převažujícím modelem (Maďarsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, poněkud jiné podmínky panují např. ve Francii), zatímco jednostupňové řízení je výjimkou (Nizozemí a někteří soudci v Rakousku a Německu). Evropská charta o statutu soudců pak v čl. 5.1 rovněž právo na odvolání v kárném řízení zmiňuje (což navrhovatel připomíná při vědomí, že jde o dokument formálně nezávazný).

16. Ze všech zmíněných důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o rozporu napadeného zákona s ústavním pořádkem, pročež navrhnul, aby jej Ústavní soud svým nálezem zrušil.

II.

Vyjádření účastníků řízení

17. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 8. prosince 2009, podepsaném předsedou sněmovny Ing. Miloslavem Vlčkem, uvedla, že návrh zákona, který byl publikován pod číslem 7/2002 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 20. března 2001 a poté byl projednáván jako sněmovní tisk č. 877. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru. Ústavněprávní výbor projednal tento tisk dne 6. října 2001 a přijal usnesení publikované jako tisk č. 877/1. Na 39. schůzi Poslanecké sněmovny dne 24. října 2001 se uskutečnilo 2. čtení, všechny podané pozměňovací návrhy byly vydány jako tisk č. 877/2. Ve třetím čtení dne 30. října 2010 byl zákon v hlasování č. 383 požadovanou většinou schválen.

18. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 9. listopadu 2001 a na jeho 11. schůzi byl dne 30. listopadu 2001 schválen. Dne 7. prosince 2001 byl zákon doručen prezidentovi republiky, který jej 20. prosince 2001 podepsal.

19. Návrh zákona, který byl publikován pod číslem 314/2008 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 20. února 2008 a poté byl projednáván jako sněmovní tisk č. 425. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru. Ústavněprávní výbor projednal tento tisk dne 22. května 2008. Jeho pozměňovací návrhy byly poslancům doručeny jako sněmovní tisk č. 425/1. Na 34. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. června 2008 se uskutečnilo 2. čtení a všechny podané pozměňovací návrhy byly vydány jako sněmovní tisk č. 425/2. Ve třetím čtení dne 25. června 2010 byl zákon v hlasování č. 242 požadovanou většinou schválen.

20. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 2. července 2008 a na jeho 15. schůzi byl dne 16. července 2008 schválen. Dne 28. července 2008 byl zákon doručen prezidentovi, který jej 11. srpna 2008 podepsal. Z uvedeného tedy vyplývá, že oba zákony byly přijaty postupem souladným s Ústavou.

21. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 2. prosince 2009, podepsaném předsedou Senátu MUDr. Přemyslem Sobotkou, uvedl, že návrh zákona později přijatého pod č. 7/2002 Sb. byl Senátu postoupen dne 12. listopadu 2001 a bylo mu přiřazeno číslo tisku 142. Ústavněprávní výbor Senátu na své 32. schůzi konané dne 28. listopadu 2001 přijal usnesení, jímž doporučil návrh zákona zamítnout. Senát však na své 11. schůzi dne 30. listopadu 2001 návrh zákona požadovanou většinou schválil.

22. Návrh zákona později přijatého pod č. 314/2008 Sb. byl Senátu postoupen dne 1. července 2008 a bylo mu přiřazeno číslo tisku 276. Ústavněprávní výbor Senátu na své 23. schůzi konané dne 9. července 2008 přijal usnesení, jímž doporučil návrh zákona přijmout ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. K návrhu novely se sešla též stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, která přijala stanovisko, jímž poukázala na určité ústavní deficity navrhované úpravy týkající se zejména vlivu moci výkonné na moc soudní, a rovněž kritizovala použití techniky komplexního pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně. Otázce jednoinstančnosti řízení se však nevěnovala. Dne 16. července 2008 Senát na své 15. schůzi v 6. funkčním období schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát zároveň ve svém vyjádření poukázal na skutečnost, že návrhu zákona později přijatého jako č. 314/2008 Sb. byla věnována značná pozornost a tento návrh byl přijat po důkladném uvážení a se znalostí problematiky i jejího ústavněprávního rozměru.

III.

Upuštění od ústního jednání

23. Všichni účastníci vyjádřili souhlas s upuštěním od ústního jednání či se k této otázce ve stanovené lhůtě nevyjádřili. Protože ani Ústavní soud neočekával od tohoto jednání další objasnění věci, upustil od něj podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

IV.

Díkce napadených ustanovení

24. Navrhovatel se domáhal vyslovení protiústavnosti celého zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. Poněvadž však byly odůvodněny toliko jeho výhrady vůči ustanovení § 21 tohoto zákona a zbylá ustanovení navrhl zrušit pouze z důvodu jejich „organického sepětí“ s citovaným ustanovením (aniž by vůči nim vznesl jakékoliv výhrady), zaměří se dále Ústavní soud pouze na tvrzenou protiústavnost ustanovení § 21 napadeného zákona.

25. Toto ustanovení zní:

„§ 21

Odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné.“

V.

Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu
a aktivní legitimace navrhovatele

26. Ústavní soud dále musel zvážit, zda je oprávněn meritorně projednávat podaný návrh; v tomto kontextu se zaměřil zejména na otázku, zda byl Nejvyšší správní soud k podání návrhu aktivně legitimován.

27. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání. Tuto úpravu dále rozvádí ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

28. Klíčovou otázkou v tomto kontextu je, zda skutečně bylo či mělo být ustanovení § 21 napadeného zákona Nejvyšším správním soudem v jím řešené právní věci použito. V projednávané věci sice nešlo o ustanovení, které by přímo tvořilo přímý právní podklad, avšak nepochybně ovlivňovalo (či mohlo ovlivňovat) celý charakter řízení vedeného navrhovatelem; v projednávané věci proto Ústavní soud vyložil podmínku „použití zákona při řešení věci“ – i z důvodů dále vyložených – extenzivně.

29. Ve prospěch závěru, že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu, hovoří hned několik argumentů. Ustanovení § 21 napadeného zákona určuje charakter celého kárného řízení a od začátku do konce jím prostupuje. Výklad, podle něhož toto ustanovení nemělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem použito, by vedl k absurdnímu závěru, že toto ustanovení není použito nikdy, neboť žádné další řízení na řízení před Nejvyšším správním soudem nenavazuje.

30. Nelze také akceptovat argument, podle něhož není nutné poskytnout součinnost obecnému soudu, neboť sám kárně obviněný je oprávněn napadnout rozhodnutí kárného senátu ústavní stížností, případně spojenou s návrhem na zrušení zákona. Takový výklad by jednak popíral účel ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy (srov. dále), a zároveň by přehlížel, že pokud by podle názoru Ústavního soudu nebylo ustanovení § 21 napadeného zákona Nejvyšším správním soudem aplikováno, pak by jen stěží mohla proti jednoinstančnosti v řízení brojit osoba kárně obviněná. Uplatnění právního předpisu v řízení (zpravidla před obecným soudem) je totiž podmínkou společnou pro podání návrhu podle ustanovení § 64 odst. 3 i § 74 zákona o Ústavním soudu [srov. např. nálezn. sp. zn. III. ÚS 207/97 ze dne 25. 6. 1998 (N 77/11 SbNU 205, 214)]. Z toho logicky plyne, že pokud by Ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 21 napadeného zákona nemělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem aplikováno, v podstatě by vyloučil možnost provedení konkrétní kontroly ústavnosti, a to ačkoliv jde o ustanovení, u něhož je myslitelné, že by mohlo zasáhnout do základních práv kárně obviněného. Jedinou možnou cestou, jak konkrétní kontrolu norem přesto iniciovat, by bylo podání zjevně nepřipustného odvolání proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kárně obviněným (patrně prostřednictvím Nejvyššího správního soudu) s tím, že teprve poté by sám soud či po odmítnutí odvolání kárně obviněný (spolu s ústavní stížností) podal návrh na zrušení zákona. Nutit soud či stěžovatele k takovému *prima facie* zbytečnému postupu by však bylo projevem přepjatého formalismu; „vyprovokování“ takového postupu pak zcela jistě není a nemůže být účelem formulace ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

31. Dále dlužno připomenout účel ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, jímž je otevření prostoru pro ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem a v obecnější rovině zajištění vnitřní bezrozpornosti právního řádu a ochrana ústavnosti. Jinými slovy, účelem tohoto ustanovení je předejít situaci, v níž by obecný soud musel vést řízení podle ustanovení zákona, která jsou podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem (pakliže ovšem ústavnost těchto ustanovení již nebyla Ústavním soudem potvrzena). Takto vyloženému účelu citovaného ustanovení se příčí výklad, na základě něhož by Ústavní soud mohl odmítnout přezkum zákonného ustanovení, které tak výrazně ovlivňuje charakter

řízení před obecným soudem a jehož případná protiústavnost by ústavní konformitu celého tohoto řízení a všech úkonů v něm učiněných zásadním způsobem zpochybnila. Odmítnutím návrhu by se Ústavní soud zpronevěřil své roli v ústavním dialogu a nutil by obecný soud vést řízení, o jehož protiústavnosti by byl tento soud přesvědčen.

32. Nadto lze poznamenat, že rozhodující senát Nejvyššího správního soudu by byl nucen ustanovení § 21 napadeného zákona přímo aplikovat při formulaci poučení, jež je obligatorní součástí rozhodnutí i v projednávané věci, kdy opravný prostředek není podle právní úpravy přípustný (srov. ustanovení § 19 odst. 5 napadeného zákona).

33. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení ustanovení § 21 napadeného zákona. Aktivní legitimace k napadení celého zákona však Nejvyššímu správnímu soudu nesevčí, neboť všechna jeho ostatní ustanovení jím nepochybně ve smyslu ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu aplikována nejsou. Provedení konkrétní kontroly norem podle citovaného ustanovení zákona o Ústavním soudu vyžaduje, aby navrhovatel zřetelně označil ustanovení zákona, jež má za protiústavní, vyslovil se k otázce jejich aplikace v probíhajícím řízení a tvrzenou protiústavnost těchto ustanovení rovněž odůvodnil. Navrhovatel v této věci však takto napadl pouze ustanovení § 21 napadeného zákona; k tomu toliko dodal, že zákon je protiústavní ve svojí komplexnosti, neboť prý charakter celého řízení je ovlivněn tím, že proti rozhodnutí kárného senátu není přípustné odvolání. Takový nekonkrétní poukaz na protiústavnost celého zákona, v jehož rámci není rozlišováno mezi jednotlivými ustanoveními napadeného zákona a jejich povahou, však k založení aktivní legitimace v řízení o konkrétní kontrole norem podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nepostačuje. Opačný výklad by vedl k absurdním důsledkům (Ústavní soud by se musel zabývat i zcela obecnými a neodůvodněnými návrhy na zrušení zákona či dokonce více zákonů).

34. Ústavní soud proto uzavírá, že akceptuje předložený návrh jako návrh způsobilý meritorního projednání a rozhodnutí pouze v části brojící proti ustanovení § 21 napadeného zákona; ve zbylé části byl návrh podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou.

VI. Procedura přijetí

35. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, následně zkoumal, zda byl napadený zákon přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vyšel přitom z dále citovaných těsnopiseckých zpráv a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky. Z těsnopisecké zprávy z 39. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 30. 10. 2001 Ústavní soud zjistil, že zákon č. 7/2002 Sb. předložený vládou (tisk č. 877) byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky v třetím čtení v hlasování č. 383, když ze 180 přítomných poslanců se 170 vyslovilo pro a proti nikdo. Z těsnopisecké zprávy z 11. schůze Senátu konané dne 30. 11. 2001 vyplývá, že návrh zákona byl Senátu postoupen dne 9. 11. 2001 a na jeho 11. schůzi byl dne 30. 11. 2001 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení Senátu č. 222); ve prospěch návrhu se z 65 přítomných senátorů vyslovilo 50 a proti nikdo. Dne 7. prosince 2001 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej 20. prosince 2001 podepsal. Ústavou předepsaný způsob přijetí zákona byl dodržen, stejně tak i jeho vydání, neboť byl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády (čl. 51 Ústavy) a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (čl. 52 odst. 2 Ústavy) v částce 4, ročník 2002, rozeslané dne 11. 1. 2002. Dnem 1. 4. 2002 nabyl tento zákon účinnosti.

36. Z těsnopisecké zprávy z 34. schůze Poslanecké sněmovny Ústavní soud zjistil, že zákon č. 314/2008 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen vládou jako tisk č. 425. Po prvním čtení byl přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru. Ústavněprávní výbor projednal tento tisk dne 22. května 2008. Jeho pozměňovací návrhy (tzv. komplexní pozměňovací návrh) byly poslancům doručeny jako sněmovní tisk č. 425/1. Na 34. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. června 2008 se uskutečnilo druhé

čtení a všechny podané pozměňovací návrhy byly vydány jako sněmovní tisk č. 425/2. Zákon ve znění komplexního pozměňovacího návrhu byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky v třetím čtení v hlasování č. 242, když ze 155 přítomných poslanců se 109 vyslovilo pro a proti 8. Z těsnopisecké zprávy z 15. schůze Senátu konané dne 16. 7. 2008 vyplývá, že návrh zákona byl Senátu postoupen dne 2. 7. 2008 a na jeho 15. schůzi byl dne 16. 7. 2008 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení Senátu č. 44); ve prospěch návrhu se z 54 přítomných senátorů vyslovilo 35 pro a proti 12. Dne 28. července 2008 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej 11. srpna 2008 podepsal. Ústavou předepsaný způsob přijetí zákona byl dodržen, stejně tak i jeho vydání, neboť byl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády (čl. 51 Ústavy) a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (čl. 52 odst. 2 Ústavy) v částce 101, ročník 2008, rozeslané dne 21. 8. 2008. Dnem 1. 10. 2008 nabyl tento zákon účinnosti.

37. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákon č. 7/2002 Sb. i jeho novela provedená zákonem č. 314/2008 Sb., byly přijaty ústavně konformním způsobem, pročež přistoupil k meritornímu přezkumu návrhu. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ústavněprávní výbor podal k návrhu zákona tzv. komplexní pozměňovací návrh a že zákon č. 314/2008 Sb. byl ve znění tohoto pozměňovacího návrhu přijat.

38. Při hodnocení této otázky vychází Ústavní soud z premisy, že každý pozměňovací návrh, který je podán oprávněným subjektem v souladu se zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednacím řád Poslanecké sněmovny“), je přípustný. Výjimky z této zásady již Ústavní soud vymezil ve své dřívější judikatuře. Je tak především třeba trvat na tom, aby „pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Tento závěr plyne z principu materiálního právního státu, v němž „zákon ve formálním smyslu nelze (...) chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“. Na tuto judikaturu navázal – pokud se týče nároků kladených na pozměňovací návrhy – i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.). Tyto právní závěry – byť formulované ve vztahu k ustanovení § 63 odst. 1 bodu 5 jednacím řádu Poslanecké sněmovny – se pak uplatní i pokud jde o pozměňovací návrh podle ustanovení § 92 odst. 1 jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

39. V projednávané věci však není sporné, že komplexní pozměňovací návrh s návrhem zákona věcně úzce souvisel (věcně šlo o úpravu modelu správy soudnictví a otázek souvisejících), pročež pro uplatnění citované judikatury není prostor. Nelze přitom hovořit o tom, že by podáním komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávním výborem byla obcházena pravidla týkající se zákonodárné iniciativy (jež výboru nenáleží). Není totiž zásadně možné ztotožňovat (být komplexní) pozměňovací návrh s návrhem zákona. Zákonodárná iniciativa totiž v sobě zahrnuje oprávnění rozhodnout o věcném rozsahu problematiky, kterou se bude Poslanecká sněmovna (Parlament) zabývat. Toto oprávnění výbor Poslanecké sněmovny (ani výbor ústavněprávní jako v projednávané věci) nemá; odchýlil-li by se totiž jím podaný pozměňovací návrh věcně od problematiky vymezené návrhem zákona, šlo by o postup Ústavním soudem zapovězený, což vyplývá ze shora citované judikatury (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 – viz výše). Navíc – i bez ohledu na uvedené – podotýká Ústavní soud, že každý z členů ústavněprávního výboru právem zákonodárné iniciativy disponuje, a ani zákaz podávání komplexních pozměňovacích návrhů výbory Poslanecké sněmovny by tudíž v praxi neměl zásadního významu.

40. Podání komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávním výborem v projednávané věci tudíž Ústavní soud z uvedených důvodů považuje za ústavně konformní výkon oprávnění plynoucího z ustanovení § 92 odst. 1 jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

VII.

Meritorní přezkum návrhu

41. Po posouzení ústavnosti procedury přijetí napadeného zákona se Ústavní soud zaměřil na jeho věcný soulad s Ústavním pořádkem. Při posuzování úpravy kárného řízení se soudci obecných soudů jsou z ústavněprávního hlediska podstatně dva okruhy otázek. Z hlediska systémového musí úprava kárného řízení reflektovat ústavně zakotvenou nezávislost soudů (čl. 81 Ústavy) a soudce (čl. 82 Ústavy) a v rovině individuální pak musí být kárně obviněnému zaručeno právo na spravedlivý proces (zejména ustanovení čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 Úmluvy).

42. Ústavní soud se přitom kloní k názoru, že samotná jednoinstančnost řízení není způsobilá nezávislost soudce ohrožit (ostatně i navrhovatel tvrdil, že by tomu tak bylo pouze za podmínky, že by v řízení docházelo k porušení práva na spravedlivý proces). Podstatné jsou z tohoto pohledu pouze okolnosti, jimiž se Ústavní soud v tomto řízení samostatně zabývat nemůže, a to zejména složení, povaha a postavení orgánu, jenž o kárném obvinění rozhoduje, jakož i postavení a oprávnění osob, na základě jejichž návrhu může být kárné řízení zahájeno.

43. Proto Ústavní soud upřel svou pozornost na tvrzený rozpor jednoinstančnosti s právem kárně obviněného na spravedlivý proces. Dle názoru Ústavního soudu se na kárná řízení se soudci vztahuje úprava zakotvená v ustanoveních čl. 36 a násl. Listiny (srov. i usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 471/09, ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), jakož i úprava zakotvená v ustanovení čl. 6 Úmluvy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 2. 2009, Olujic proti Chorvatsku, č. 22330/05, § 44, dále jen „Olujic proti Chorvatsku“; všechny – i dále citované – rozsudky Evropského soudu jsou dostupné na www.echr.coe.int).

44. Vzhledem k tvrzenému důvodu protiústavnosti – tj. absenci možnosti bránit se proti rozhodnutí řádným opravným prostředkem – zkoumal Ústavní soud, zda je relevantními ustanoveními ústavního pořádku kárně obviněnému garantováno právo podat odvolání. Jak již Ústavní soud konstatoval dříve (srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08, bod 26, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), právo podat odvolání proti soudnímu rozhodnutí obecně ústavním pořádkem garantováno není. Výjimku v tomto směru představuje čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož „Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně.“. Ještě před posouzením použití případných výjimek podle druhého odstavce tohoto ustanovení („Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byla uznána vinnou a odsouzena na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.“) se Ústavní soud musel zabývat otázkou, zda je ustanovení čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě na projednávanou věc vůbec aplikovatelné.

VII. a)

45. Aplikace citovaného ustanovení připadá v úvahu pouze v případech, v nichž se jedná o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Otázce, zda může být kárné řízení se soudci považováno za řízení o trestním obvinění, se doposud Ústavní soud věnoval jen okrajově (srov. i navrhovatelem citované nálezy). Ústavní soud sice dal jasně najevo, že je ochoten – s ohledem na judikaturu Evropského soudu – s některými disciplinárními řízeními zacházet jako s řízeními o trestním obvinění [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16. 4. 2003 (N 58/30 SbNU 97)], avšak nikoliv bezvýjimečně. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 Ústavní soud konstatoval, že: „(...) trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.“. Tento nález však není možno interpretovat tak, že by automaticky zařazoval pod pojem „řízení o trestních obviněních“ všechna disciplinární řízení (užití výrazu „prakticky“

a zejména odkaz na judikaturu Evropského soudu, s níž tak je nutné povahu disciplinárního řízení vždy konfrontovat). Tuto interpretaci podporuje i navazující judikatura, v níž byla myšlenka, že nikoliv každé disciplinární řízení je řízením o trestním obvinění, vyjádřena explicitněji [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 181/01: „Pokud výše uvedené zákonné ustanovení umožňuje rozhodnutí o pouhém písemném napomenutí (pozn. – v disciplinárním řízení) ze soudního přezkumu vyjmout, což samo o sobě ještě nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za protiústavní ...“]. Povahou kárného řízení se soudci či jiného disciplinárního řízení plně srovnatelného s řízením podle napadeného zákona se však Ústavní soud dosud explicitně nezabýval. V nálezn. sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145) k této problematice toliko konstatoval, že »Přestože tedy judikatura Evropského soudu pro lidská práva nedává jednoznačnou odpověď na otázku, je-li čl. 6 Úmluvy v trestní větvi („o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění“), jehož se dovolává stěžovatel, použitelný na kárné řízení se soudcem, v němž bylo vysloveno kárné opatření spočívající v zániku funkce soudce, uplatnitelnost základních procesních kautel ovládajících dokazování v trestním procesu na kárné řízení se soudcem vyplývá z ústavního pořádku České republiky, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, a tuto skutečnost odráží i podústavní právo v podobě § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, podle něhož se v kárném řízení přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu. Za zmínku v této souvislosti stojí, že totéž platí i pro kárné řízení se soudci Ústavního soudu (§ 138 zákona o Ústavním soudu). To však neznamená, že kárné řízení je totéž jako řízení trestní;«. S ohledem na uvedené tedy lze konstatovat, že z dosavadní judikatury Ústavního soudu nevyplývá zřetelně odpověď na otázku, zda lze kárné řízení se soudci (srovnatelná s nyní napadenou úpravou) charakterizovat jako řízení o trestním obvinění.

46. I z tohoto důvodu podrobil Ústavní soud zkoumání, zda napadená úprava odpovídá charakteristikám řízení o trestním obvinění vyplývajícím z judikatury Evropského soudu, na kterou Ústavní soud ve svých rozhodnutích explicitně odkazuje (srov. výše). Autonomní výklad tohoto pojmu podal Evropský soud v řadě svých rozhodnutí, přičemž za stěžejní a stále nepřekonaný považuje Ústavní soud rozsudek Evropského soudu ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72 (dále jen „Engel proti Nizozemí“), podle něhož se při hodnocení, zda jde o trestní obvinění, přihlíží ke třem kritériím, jež nemusejí být splněna kumulativně – postačuje tedy naplnění jedné z těchto podmínek [srov. rozsudek Evropského soudu ze dne 2. září 1998, Kadubec proti Slovensku, č. 27061/95, § 51 (dále jen „Kadubec proti Slovensku“)].

47. V prvním kroku tzv. Engellova testu je zkoumáno, zda je určitý přečin upraven trestním právem. Pokud tomu tak je, aplikuje se čl. 6 ve své „trestní větvi“ bez dalšího. Pakliže tomu tak není, je nutno posoudit, zda nejsou splněny podmínky materiální (srov. dále). Podle rozsudku Evropského soudu Oztürk proti Německu (rozsudek ze dne 18. února 1984, č. 8544/79) pak samotná dekriminace přečinu dříve upraveného trestním právem nemůže vést k tomu, že by se čl. 6 Úmluvy přestal aplikovat.

48. V dalším kroku tohoto testu je pak analyzována „samotná povaha“ přečinu; pokud je trestní (usuzuje se mj. z účelu regulace, společných právních tradic členských států), je řízení o něm řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

49. Třetím kritériem je pak povaha a závažnost hrozící sankce. Prakticky vždy půjde o trestní obvinění, pokud hrozí v řízení zbavení osobní svobody obviněného (srov. např. Engel proti Nizozemí); k naplnění této podmínky pak postačí i citelný peněžitý trest.

50. Z výše uvedeného však plyne, že nikoliv každá veřejnoprávní sankce uložená za porušení právní povinnosti je způsobilá „vtáhnout“ přečin do kategorie trestního obvinění. Evropský soud pro lidská práva proto v každém konkrétním případě povahu a závažnost hrozící sankce hodnotí. V případě Engel proti Nizozemí například hrálo podstatnou roli, že stěžovatelům byl uložen trest (byť v systému nizozemského práva trest disciplinární), kterým byli zbaveni osobní svobody; s přihlédnutím k významu, jaký Evropský soud osobní svobodě přikládá (srov. např. rozsudek ze dne 18. června 1971, De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii, č. 2832/66, 2835/66 a 2899/66), pak bylo nutno řízení se stěžovateli hodnotit jako řízení o trestním obvinění.

51. V dalších rozhodnutích Evropského soudu pak byla představa o tom, jaká musí být povaha a minimální závažnost sankce (aby bylo ještě možno hovořit o trestním obvinění), dále zpřesňována. Ve věci Garyfallou Aebe proti Řecku (rozsudek Evropského soudu ze dne 24. 9. 1997, č. 18996/91) šlo o pokutu ve výši 500 000 drachem (v řízení mohla být uložena až třikrát vyšší), za jejíž nezaplacení hrozilo riziko zabavení majetku či dokonce tresty pro vedení společnosti. V případě Kadubec proti Slovensku (§ 52), v němž šlo o uložení relativně marginální pokuty (ve výši 1000 Sk) a povinnosti k náhradě nákladů řízení, se pak Evropský soud řešením této otázky vyhnul, neboť ačkoliv šlo podle jeho názoru o relativně mírný trest, postačovalo k určení povahy trestního obvinění naplnění druhého kritéria (povaha přečinu; obdobně též rozsudek Evropského soudu ze dne 25. 8. 1987, Lutz proti Německu, č. 9912/82, § 55).

52. Pokud jde nikoliv o závažnost, nýbrž o povahu sankce, je pro projednávanou věc podstatné, že třetí kritérium není zpravidla naplněno, pokud se jedná o sankci, jež není typická pro systém trestního práva, nýbrž spíše pro disciplinární řízení (srov. Kid, C. J. F. *Disciplinary Proceedings and the Right to Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights*. The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 36, n. 4, str. 859). V tomto ohledu je důležité rovněž to, zda je sankce zaměřená na všechny či spíše na určitou skupinu osob se zvláštním statutem (rozsudek Evropského soudu ze dne 14. 1. 2010 Tsony Tsonyou proti Bulharsku, č. 2376/03, § 49). V rozhodovací činnosti Komise pro lidská práva navazující na rozsudek Engel proti Nizozemí proto ani relativně závažné hrozící sankce (např. ztráta zaměstnání) nebyly vyhodnoceny jako sankce trestní, neboť jim scházela trestní povaha (srov. rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti ze dne 8. 10. 1980, X. proti Spojenému království, č. 8496/79, v němž byl policista zbaven funkce kvůli krádežím benzínu). Od tohoto přístupu se Evropský soud doposud neodklonil (srov. dále).

53. Ve světle shora uvedených kritérií dospěl Ústavní soud k závěru, že kárné řízení se soudci obecných soudů není řízením o trestním obvinění. V prvé řadě jde z hlediska systematiky právního řádu o řízení nikoliv trestní, na čemž nemůže nic změnit ani fakt, že napadená úprava umožňuje subsidiární aplikaci trestního řádu. Řízení se soudci je řízením svou povahou klasicky disciplinárním, a nikoliv trestním; je v něm sice rozhodováno o odpovědnosti za nesplnění povinnosti stanovené právním předpisem, avšak týká se pouze specifických povinností soudce. Ani třetí kritérium (povaha a závažnost sankce) Engellova testu naplněno není, byť právě jeho splnění je zpravidla s to „vtáhnout“ disciplinární řízení do kategorie řízení o trestních obviněních. Za porušení povinností soudce totiž může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující. V kárném řízení lze podle ustanovení § 88 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, uložit soudci důtku, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce soudce či snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zahlázením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let. Sankce, jež je možno v kárném řízení soudci uložit, se dotýkají pouze podmínek (snížení platu), resp. existence (odvolání z funkce soudce) právního vztahu mezi státem a soudcem; nejde tedy z povahy věci o sankce trestní, nýbrž disciplinární. Soudci např. nemůže být uložena pokuta, jež by za trestní sankci pokládána býti mohla, nýbrž mu „pouze“ může být snížen plat či odňato zvýšení platového koeficientu.

54. Dále třeba poznamenat, že sám Evropský soud, byv ve věci Olujić proti Chorvatsku konfrontován s otázkou, zda se ustanovení čl. 6 Úmluvy na kárná řízení s chorvatskými soudci vztahovalo ve své „civilní“ či „trestní“ části, explicitně uznal pouze aplikaci části civilní (§ 44). Povaha sankcí, jež bylo možno v kárném řízení v Chorvatsku uložit, byla přitom v této věci plně srovnatelná s nyní posuzovanou zákonnou úpravou (důtku, odejmutí části platu či odvolání z funkce soudce; srov. čl. 25 *Zákona o Državnom sudbenom vijeću*, č. 58/1993, v původním znění). Stěžovateli byla dokonce uložena sankce nejpřísnější – odvolání z funkce soudce (Olujić proti Chorvatsku, § 18).

55. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že kárné řízení se soudcem není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy a čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Proto, aniž by se mohl zabývat aplikací

případných výjimek podle čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, nezbylo mu než konstatovat, že právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení tak explicitně v ústavním pořádku garantováno není.

VII. b)

56. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda z ústavního pořádku právo na odvolání proti rozhodnutí kárného senátu nelze dovodit jiným způsobem. Ani jednomu z navrhovatelem uvedených argumentů však Ústavní soud nemůže zcela přisvědčit, přičemž nenalezl ani žádné jiné argumenty, jež by odůvodňovaly vyhovění návrhu. Jak již dříve konstatoval [např. nález sp. zn. III. ÚS 150/03 ze dne 6. 11. 2003 (N 128/31 SbNU 149, 156) či nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08 ze dne 15. 1. 2009, bod 26], právo na odvolání samo o sobě (na rozdíl od odvolání v trestní věci podle čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě) nepožívá ústavní ochrany. To sice na jedné straně nezbavuje soud povinnosti interpretovat a aplikovat podmínky připuštění tohoto prostředku – pokud jej stát ve svém zákonodárství vytvořil – tak, aby dodržel maximy práva na spravedlivý proces, avšak na straně druhé není povinností zákonodárce odvolání proti rozhodnutí v každém řízení zavést.

57. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že není jeho úkolem (jako orgánu ochrany ústavnosti) hodnotit vhodnost přijatého modelu kárného řízení. Lze sice přitakat navrhovateli, že právo na odvolání proti meritornímu soudnímu rozhodnutí je v českém právním řádu pravidlem s nepříliš četnými výjimkami; ani z této skutečnosti však povinnost odvolání zavést vždy dovodit nelze.

58. V daném případě považuje Ústavní soud za podstatné, že rozhodnutí zákonodárce o vyloučení možnosti odvolání není svévolné či nelogické a nepopírá principy, na nichž je český právní řád vystavěn; lze je totiž podepřít objektivně existujícími specifiky kárného řízení. Není možno akceptovat argument navrhovatele, podle něhož odporuje principu racionálního zákonodárce, pakliže jeden právní předpis zakotvuje obligatorní dvouinstančnost v jakýchkoliv případech, kdy „hodnota sporu“ převyšuje již 2 000 Kč (dnes 10 000 Kč), a na straně druhé u kárného řízení, kdy majetková sankce, sankce profesní a sankce prestižní může být mnohonásobně intenzivnější a citelnější, tato dvouinstančnost zaručena není. Takovéto srovnání lze totiž z povahy věci provést pouze v řízení, jež jsou srovnatelná (způsobilá komparace). Kárné řízení se soudci obecných soudů je řízením velmi specifickým, jež s „klasickými“ soudními řízeními srovnávat nelze; nejde o „klasickou“ civilní ani trestní věc (srov. výše), nýbrž o řízení s osobami, jež jsou ke státu ve služebním (či obdobném) poměru. V této souvislosti lze odkázat i na desetiletí váhaní, zda vůbec obdobná řízení zařadit pod režim ustanovení čl. 6 Úmluvy (srov. výše).

59. Dále nelze přehlédnout, 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. Přesto Ústavní soud charakter kárných senátů podrobil přezkumu z pohledu ústavněprávního, neboť dospěl-li by k závěru, že tyto tribunály soudem nejsou, nemohla by jednoinstančnost řízení před nimi obstát.

60. Kárný senát Nejvyššího správního soudu je dle názoru Ústavního soudu „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.

61. Kromě argumentace již shora uvedené nutno dodat, že by i Ústavní soud dospěl k závěru, že řízení podle napadeného zákona je ve svém charakteru řízením trestním, nevedl by tento závěr nutně a bez dalšího k jeho derogaci, a to ať už v celku či jen v ustanovení jeho § 21. To lze podpořit i zněním čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož – kdyby i určité řízení bylo řízením trestním – nemusí být právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení garantováno, rozhodoval-li v prvním stupni nejvyšší soud. Vzhledem k této skutečnosti (tedy rozhodování vrcholné soudní instance již v prvním stupni) rovněž nelze akceptovat argument, že by se jednoinstančnost řízení mohla (měla) podepsat na výsledné kvalitě meritorního rozhodnutí. Lze ostatně připomenout, že podobný model byl zvolen i pro řízení o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, jež probíhá jednoinstančně před Ústavním soudem (čl. 65 odst. 2 Ústavy).

62. Dle názoru Ústavního soudu nezpůsobuje protiústavnost napadeného zákona (resp. jeho ustanovení § 21) ani fakt, že jednoinstanční model kárného řízení byl zaveden poté, kdy již po určitou dobu existoval model dvouinstanční. Tuto změnu nelze vnímat – jak činí navrhovatel – jako ústavně zapovězené snížení standardu procesní ochrany základních práv [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Nelze jednoduše prohlásit, že jde o snížení standardu procesní ochrany základních práv, neboť byla provedena reforma celého modelu spočívající mj. ve sjednocení kárných řízení či změně obsazení kárných senátů; zavedení jednoinstančního řízení bylo vyváжено tím, že všechna řízení jsou nyní před Nejvyšším správním soudem, který by měl – jako vrcholná soudní instance – poskytovat dostatečné záruky spravedlivého procesu. *Obiter dictum* nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 obecně nezapovídá změnu pravidel pro vedení řízení (přirozeně pokud nově zaváděná pravidla sama o sobě nejsou protiústavní), nýbrž je nutné je vykládat s přihlédnutím k okolnostem tehdy projednávané věci.

63. Nelze s navrhovatelem souhlasit ani pokud, pokud tvrdí, že neexistovaly legitimní důvody pro zavedení stávajícího modelu kárných řízení. Cílem novel v této oblasti provedených zákonem č. 314/2008 Sb. nebylo jen zrychlení řízení, nýbrž i jeho sjednocení či zavedení „mimojustičního“ prvku, jehož přítomnost posiluje důvěru veřejnosti v rozhodování v kárných věcech [srov. Korbel, F. Snahy o optimalizaci správy soudnictví a jejich průběh do legislativy. in: Kysela, J. (ed.) Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku. Kancelář Senátu, Praha, 2008, str. 36]. Těmto požadavkům stávající model, v jehož rámci je kárným soudem Nejvyšší správní soud, vyhovuje, a nemožnost odvolání proti jeho rozhodnutí je toliko logickým důsledkem jeho postavení v systému soudnictví.

64. Ani další argument navrhovatele, podle něhož nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (viz výše) obecně kritizuje jednoinstančnost řízení, není možno akceptovat. Ústavní soud v tomto nálezu kritizoval zejména absenci sjednocovacího mechanismu a (jako důsledek toho) existenci „regionálních právních řádů“. Tyto závěry nelze ztotožňovat s obecnou kritikou jednoinstančnosti, a není tudíž případné vztahovat je na projednávanou věc; v ní – a nejen v ní – totiž s ohledem na fakt, že řízení se vede před jediným soudem s celostátní působností, je naopak riziko judikatorních rozkolů výrazně menší.

65. Ačkoliv z navrhovatelem dodané analýzy vyplývá, že v evropských zemích je možnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení se soudci spíše pravidlem, není možné přehlédnout, že se jednoinstanční model vyskytuje např. v Nizozemí, Německu či Rakousku (byť u posléze zmíněných pouze ve vztahu k některým soudcům), dále např. na Kypru, kde taková kárná pravomoc náleží soudcovské samosprávě [srov. Fencel, V., Klíma, K. Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad) in: Kysela, J. (ed.) Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku. Kancelář Senátu, Praha, 2008, str. 84]; navíc nelze komparativní argumentaci považovat za bezvýjimečně konkluzivní, nýbrž pouze za podpůrnou metodu výkladu ústavního pořádku.

66. Pokud se týče navrhovatelem citovaného „soft law“, ustanovení čl. 5.1 Evropské charty o statutu soudců vskutku zaručuje právo na odvolání proti rozhodnutí orgánu výkonné moci, tribunálu, či jiného orgánu, ovšem např. doporučení Výboru Ministrů ze dne 13. 10. 1994 č. 94, přijaté na 516. schůzi, pod principem VI. odst. 3 uvádí, že v kárném řízení by měl rozhodovat orgán soudního typu či speciální orgán, jehož rozhodnutí by mělo být soudně přezkoumatelné s tím, že přezkum nadřízeným soudním orgánem není nutný tam, kde přímo v prvním stupni rozhoduje vysoce postavený (zpravidla tedy nejvyšší) soud. Evropská charta o statutu soudců pak stran práva na odvolání v případě, v němž v prvním stupni rozhoduje nejvyšší soud, mlčí. Jednoznačná shoda tedy v „soft law“ Rady Evropy stran této problematiky nepanuje. Bez ohledu na výklad těchto instrumentů však Ústavní soud uvádí, že i v opačném případě by mohly citované dokumenty sloužit pouze jako podpůrný argument při výkladu ústavního pořádku.

VIII. Shrnutí

67. Ústavní soud tedy shrnuje, že právní úprava, jež kárně obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní; obecné právo na odvolání není v ústavním pořádku zakotveno.

68. Na kárná řízení podle zákona č. 7/2002 Sb. není aplikovatelné ustanovení čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě; tato řízení není ve světle kritérií stanovených Evropským soudem možno kvalifikovat jako řízení o trestním obvinění. Jde totiž o řízení disciplinární jak z hlediska systematiky právního řádu, tak z hlediska jejich povahy. Rovněž charakter hrozících sankcí je vlastní řízení disciplinárnímu.

69. Právo na odvolání v těchto řízeních nelze dovodit ani ze skutečnosti, že možnost podat odvolání proti soudnímu rozhodnutí je v rámci českého právního řádu pravidlem. Kárné řízení se soudci obecných soudů, státními zástupci a soudními exekutory je totiž řízením zcela specifickým, jež je vedeno před zvláštním senátem Nejvyššího správního soudu a jež není možné z hlediska jeho povahy srovnávat s běžným občanskoprávním či trestním řízením.

70. Změna modelu řízení o kárné odpovědnosti soudců obecných soudů navíc sledovala legitimní cíl, jímž bylo nejen zrychlení řízení, nýbrž i jeho sjednocení a zavedení „mimojustičního“ prvku, jehož přítomnost posiluje důvěru veřejnosti v rozhodování v kárných věcech.

IX.

Závěr

71. Ústavní soud konstatuje, že nebyly shledány důvody pro vyhovění návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 21 napadeného zákona, a proto byl návrh v této části zamítnut (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu); ve zbylém rozsahu byl pak návrh odmítnut jako podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou [§ 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jiří Nykodým a Michaela Židlická.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2010 činí 6 000,- Kč, druhá záloha činí 1 500,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 175, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupci – 516 205 175, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moravia-press.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdlík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 8:** Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Kapelná 4; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Karton, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právník osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.