

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Návrat ke dvojinstančnosti kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Od roku 2008 je kárné řízení soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jednoinstanční. To je jedním z důvodů, proč jsou kárná řízení předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti. V současné době se mohou soudci, soudní exekutoři a státní zástupci domáhat zhojení vad kárných rozhodnutí pouze prostřednictvím mimořádných opravných prostředků. Zákoností právní úpravy se již zabýval i Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva. Nyní v roce 2024 prošel prvním čtením Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vládní návrh zákona obnovující dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Právní úprava

Historicky byla kárná odpovědnost soudců upravena v zákoně č. [412/1991](#) Sb., o kárné odpovědnosti soudců (dále jen „**Zákon o kárné odpovědnosti soudců**“). Právo podat odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení bylo ukotveno v ust. § 18 odst. 1 Zákona o kárné odpovědnosti soudců. Dle ust. § 18 odst. 3 písm. a) Zákona o kárné odpovědnosti soudců o odvolání rozhodoval kárný senát příslušného vrchního soudu, šlo-li o odvolání proti rozhodnutí kárného senátu krajského soudu. O odvolání proti rozhodnutí kárného senátu vyššího vojenského soudu nebo vrchního soudu pak podle ust. § 18 odst. 3 písm. b) Zákona o kárné odpovědnosti soudců rozhodoval kárný senát Nejvyššího soudu.

Od 1. 4. 2002 je účinný zákon č. [7/2002](#) Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „**Kárný řád**“). Možnost podat odvolání do rozhodnutí v kárném řízení byla původně ukotvena v ust. § 21 Kárného řádu. Od účinnosti novely Kárného řádu provedené zákonem č. [314/2008](#) Sb. ke dni 1. 10. 2008 je však kárné řízení pouze jednoinstanční. V novelizovaném znění ust. § 21 Kárného řádu je totiž uvedeno, že odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné. Nutno dodat, že už v prvním stupni rozhoduje v kárných věcech soudců, soudních exekutorů a státních zástupců vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, tedy Nejvyšší správní soud.

Důvodová zpráva k výše zmíněné novele, kterou došlo k zavedení jednoinstančnosti kárného řízení, odůvodňuje změnu takto: *„Z dosavadní praxe odvolání ve věcech kárného postihu ve věcech soudců vyplývá, že odvolání je podáno v přibližně jedné třetině případů. Ve zbývajících případech je řízení de facto jednostupňové. Druhostupňový soud v podobě kárného senátu Nejvyššího soudu v praxi funguje jako jakýsi orgán „graciační“, který nepochybuje o skutkových zjištěních prvnostupňového kárného soudu, tradičně však pouze uložené kárné opatření zmírňuje (sníží srážky z platu či úplně upustí od potrestání).“*[\[1\]](#)

Tato situace, kdy soudci, soudní exekutoři a státní zástupci nemají možnost využít řádné opravné prostředky, je kritizována nejen v rámci České republiky, ale i v zahraničí. Z řady zdrojů je namísto upozornit například na hodnotící zprávu skupiny GRECO[\[2\]](#). V odst. 136 na str. 38 předmětné zprávy totiž skupina GRECO doporučuje *„...přijmout úpravu, která dá soudcům možnost podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.“*

Vláda se dne 31. 1. 2024 usnesla na návrhu zákona, kterým se mění Kárný řád ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (dále jen „**Vládní návrh**“). Ve Vládním návrhu je navrhováno obnovení dvojinstančnosti kárného řízení ve věcech soudců, soudních exekutorů a státních zástupců. Dle ust. § 3 odst. 2 písm. a) Vládního návrhu by kárnými soudy v prvním stupni nově měly být vrchní soudy. Ve druhém stupni řízení o odvolání proti rozhodnutí vrchního soudu by pak dle ust. § 3 odst. 2 písm. b) Vládního návrhu rozhodovaly Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud.

V důvodové zprávě k Vládnímu návrhu je uvedeno, že zavedení jednoinstančního řízení nesplnilo svůj cíl, jelikož nevedlo ke zpřísnění postihu kárně obviněných. Naopak, poznatky, které předkladatel shromáždil, nasvědčují tomu, že jednoinstančnost vede k mírnějšímu rozhodování kárných senátů, než k jakému by bylo docházelo v případech dvojinstančních řízení. V důvodové zprávě k Vládnímu návrhu je dokonce upozorněno na to, že z šetření Nejvyššího správního soudu vyplynulo, že jednoinstančnost je chápána negativně, diskriminačně a vede k přílišné opatrnosti kárných senátů. V důvodové zprávě předkladatel konkrétně uvedl: *„Absence možnosti instančního přezkumu na základě řádného opravného prostředku, tedy absence jedné ze záruk soudního rozhodování, je pak odbornou veřejností vnímána negativně jako vada právní úpravy, která vede k neúměrnému snížení procesních standardů řízení vedených podle kárného řádu a která není v praxi ospravedlněna naplněním žádného legitimního cíle.“*[\[3\]](#)

Ústavnost jednoinstančního kárného řízení

Jednoinstančností kárného řízení se opakovaně zabýval i Ústavní soud. V této souvislosti lze zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09. Stěžovatelem byl kárně obviněný, který považoval za protiústavní, že proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné odvolání. Ústavní soud se však neztotožnil s právním názorem stěžovatele. V odůvodnění nálezu konstatoval, že právní úprava, jež kárně obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní, protože obecně právo na odvolání není v ústavním pořádku zakotveno. Výjimku v tomto směru představuje čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“): *„Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon.“*

Ústavní soud však konstatoval, že na kárná řízení podle Kárného řádu není aplikovatelné ustanovení čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, protože kárná řízení nelze 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. Ústavní soud dodal, že 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 je totiž řízením zcela specifickým a není možné ho z hlediska povahy srovnávat s běžným občanskoprávním či trestním řízením. Ústavní soud mimo jiné upozornil i na to, že *„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.“*

Dále se jednoinstančností kárného řízení ve věcech soudců, soudních exekutorů a státních zástupců zabýval Ústavní soud například v nálezu ze dne 16. 4. 2020 ve věci sp. zn. II. ÚS 1019/20. Ústavní stížnost podal stěžovatel, který byl uznán vinným ze spáchání kárného provinění a bylo mu uloženo kárné opatření spočívající ve snížení platu o 10 % na dobu 6 měsíců. Následně podal stěžovatel návrh na obnovu kárného řízení, který opřel o námitku, že kárná navrhovatelka v původním kárném řízení nebyla k podání kárného návrhu oprávněna, jelikož nebyla v době jeho podání žádným z taxativně vymezených možných kárných navrhovatelů ve smyslu ust. § 8 odst. 2 Kárného řádu, neboť

byla toliko „pověřenou předsedkyní“ Okresního soudu v Děčíně (a nikoliv předsedkyní řádně jmenovanou zákonem předvídaným postupem). Podstatné je však to, že se soud v náleze vyjádřil k úpravě kárného řízení. Ústavní soud opět uvedl, že Ústava ČR nezakotvuje právo na odvolání v kárných řízeních.

Dále lze v této souvislosti odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 2617/15. Stěžovatel (soudce) v průběhu volební kampaně před komunálními volbami umožnil, aby jeho jménem a s uvedením jeho postavení soudce Městského soudu v Praze byl sepsán a distribuován do poštovních schránek voličům leták, v němž zhodnotil volební kampaň do zastupitelstva obce Mnichovice. Stěžovatel svými projevy podle Nejvyššího správního soudu porušil své povinnosti soudce tím, že ohrozil důstojnost soudcovské funkce a tuto funkci zneužil k prosazování soukromých zájmů. Nález se zabývá převážně svobodou projevu. Pro účely tohoto článku je relevantní, že Ústavní soud opět konstatoval, že jednoinstančnost kárného řízení není protiústavní a ústavní stížnost zamítl.

Evropský soud pro lidská práva

Jednoinstančností kárného řízení se zabýval i Evropský soud pro lidská práva. Upozornit lze na rozhodnutí ze dne 23. 6. 2022 ve věci Grosam proti České republice (stížnosti č. 19750/13). Případ se týkal kárného řízení, které se stěžovatelem, soudním exekutorem, vedl kárný senát Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel mimo jiné namítal, že jeho věc nebyla posouzena nezávislým a nestranným soudem a že mu bylo odepřeno právo na odvolání.

Evropský soud pro lidská práva ke stížnosti stěžovatele konstatoval, že má za to, že právní úprava zřízení příslušného kárného senátu pro soudní exekutory neposkytovala dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti přísedících, a tedy ani kárného senátu jako celku. Stěžovateli bylo proto odepřeno právo na „nezávislý a nestranný soud“. Tento nedostatek nemohl zhojit ani přezkum rozhodnutí Ústavním soudem, jenž není soudem s úplnou přezkumnou pravomocí, neboť posuzuje jen otázky ústavnosti.

Evropský soud pro lidská práva však považoval jednoinstančnost kárného řízení za souladnou s Úmluvou. Po aplikaci Engelových kritérií na daný případ Evropský soud pro lidská práva vyhodnotil, že kárné řízení proti stěžovateli se netýkalo „trestního obvinění“ ve smyslu Úmluvy.

Dále lze upozornit na rozhodnutí ze dne 12. 10. 2023 ve věci Usnul proti České republice (stížnosti č. 31399/14). Ministr spravedlnosti podal kárný návrh, protože vinil exekutora Milana Usnula ze dvou pochybení, ke kterým došlo v listopadu 2011 v rámci exekučního řízení nařízeného na žádost soukromé společnosti k vymožení dluhu. V dubnu 2013 uznal kárný senát Nejvyššího správního soudu stěžovatele částečně vinným, že opakovaně porušil povinnost kontrolovat činnost svého exekutorského úřadu a uložil mu pokutu ve výši 25 000 Kč. Stěžovatel ve své stížnosti namítal, že jednoinstančnost kárného řízení je zásahem do jeho práva na spravedlivý proces. Evropský soud pro lidská práva však opět uvedl, že jednoinstančnost kárného řízení je v souladu s Úmluvou. Evropský soud pro lidská práva při posuzování Engelových kritérií mimo jiné upozornil na to, že pokuta, kterou stěžovatel dostal byla zlomkem trestu, který mu mohl být uložen. Dále Evropský soud pro lidská práva uvedl, že ani zbavení funkce by přitom neznamenalo, že stěžovatel nemůže i nadále pracovat v právní profesi.

Lze shrnout, že nynější právní úprava, podle které v kárných řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů není možné podat odvolání, je podle Ústavního soudu v souladu s ústavním právem. Jednoinstančnost kárného řízení je však ze strany veřejnosti kritizována. Dvojinstančnost řízení je pro český řád typická. Odvolání je opravným prostředkem, jež má vést k opravě soudních rozhodnutí. Není jasné, proč by soudci, soudní exekutoři či státní zástupci neměli mít právo na využití řádných opravných

prostředků proti rozhodnutím v kárných řízeních. Vládní návrh, po jehož schválení by bylo kárné řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů opět dvojinstanční, tak vnímám pozitivně.

Mgr. Lucia Števiarová,
advokátní koncipient

**sokol
novák
tdpa**

Sokol, Novák, Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.

Na strži 2102/61a
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533

e-mail: info@sntd.cz



[1]Důvodová zpráva k zákonu č. [314/2008](#) Sb., kterým se mění zákon 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 a dalších zákonů.

[2]Čtvrté hodnotící kolo. Zpráva o plnění doporučení České republiky. Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům [online]. Council of Europe: Group of States against Corruption (GRECO). Council of Europe, © 2016. Dostupné >>> [zde](#).

[3]Důvodová zpráva k vládnímu návrhu, kterým se mění zákon č. [7/2002](#) Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů, Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCT6JUJXY/>.

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)