24. 7. 2013

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

Nepřípustnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení

Mnohdy to vypadá, že Kunderův Žert či Kafkův Proces v naší společnosti den za dnem slouží jako inspirace k mnohému lidskému chování. Bohužel snad s nejčastější reflexí těchto výstižných literárních počinů, které popisují absurditu naší reality, se můžeme setkávat v oblasti práva. Zákonné normy, i přes svůj reálný původ v nepsaných morálních hodnotách, jsou ryze abstraktními pravidly, jež přisuzují vlastnosti různým entitám lidského bytí a mezilidských vztahů v podstatě naprosto libovolně, a přitom pro dnešního moderního člověka mají mnohem vyšší význam a jsou více svazující a ovlivňující samotnou podstatu života, než zákony přírodní.

Zákon je pouhým psaným pravidlem, takže přisuzování mu váhy neochvějného vyjádření spravedlnosti a dobra, se může stát nebezpečným. Osobně mě v této oblasti velmi ovlivňují názory izraelského profesora práv Aharona Baraka, takže nebude překvapivé, když si dovolím tvrdit, že pokud bychom přijali paradigma, že každý zákon je nezpochybnitelný a spravedlnost jest to, co jest psáno v zákoně, a nepoužívali vlastní rozum, popřeme v sobě vše lidské a obrátíme se zády vůči smyslu práva, které má sloužit k pozitivnímu vývoji lidstva. Zákony se vyvíjejí a mají plnit subsidiární roli pomocníka především v případě rozporných situací a také jako ochrana základních lidských hodnot. Při tvorbě a posuzování zákona by se měly brát na zřetel vyšší principy než pouhý soulad s již napsanými pravidly. Jedním z právních předpisů, které postrádají zdravý rozum a jdou proti logice, snažící se tuto svoji nesprávnost obhájit formální správností, je novela zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů vydaná pod č. 314/2008 Sb., kterou došlo k několika podstatným změnám na úseku kárného řízení vedeného proti soudcům, státním zástupcům i exekutorům. Z důvodu již několikaleté platnosti se sice na první pohled nejedná o reakci nejaktuálnější, ale s ohledem i na v současné době velmi mediálně profanovanou trestní kauzu vysoce postavených úředníků státní správy, politiků a samotného premiéra ČR, je odůvodnitelné, že postavení, pravomoci a především jistota státních zástupců je velmi důležité i aktuální téma.

V následujícím textu se chci zaměřit pouze na změnu nejzásadnější, a z důvodu přehlednosti, pouze ve vztahu k řízení ke státním zástupcům, aniž by se použité názory nedaly přiřadit k problematice řízení i ve věcech soudců a exekutorů. Výše zmíněná novela změnila dosavadní dvoustupňový systém kárného řízení na jednostupňový, neboť ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „Zákona“), výslovně vylučuje možnost podání odvolání proti rozhodnutí kárného soudu.

Chybovat je lidské, přiznat svoji chybu mnohdy těžké, ale dělat vše pro to, aby chybu nebylo možno nenapravit, je zrůdné.

Hledat důvody pro výše zmiňovanou změnu v rámci důvodové zprávy je dosti naivní. Právní argumentace, citace soudních rozhodnutí, komparace s cizími právními řády (nutno podotknout, že jsou zmiňovány pouze ty s jednoinstančním řízením) slouží pouze jedinému účelu, a to dokázat, že dvouinstančnost disciplinárního řízení není pro legislativce závazná žádným již platným zákonem či mezinárodní smlouvou. Odůvodnění, proč je třeba rušit možnost podání odvolání, ale naprosto chybí. Podrobně se však nebudu dále touto novelou zabývat, raději na pomyslný souboj vyzvu instituci po odborné i lidské stránce na vyšší úrovni než je zákonodárce.

Odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 33/09, který se v podstatě celým svým obsahem vypořádává s problematikou kontroverzního ustanovení o nemožnosti odvolání v kárném řízení, na mne při vší úctě působí jako přísloví, kdo chce psa bít, hůl si vždycky najde. Ústavní soud věc posuzoval na základě návrhu podaného přímo Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“), který v petitu návrhu apeloval na potřebnost opravného prostředku, na jehož základě by bylo možné korigovat případná pochybení prvostupňového soudu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu daná potřebnost 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.

Mohlo by se jevit, že když v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 Ústavní soud konstatoval, že „trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluvy“) jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (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", tak v případě řízení o kárné odpovědnosti státních zástupců nebude důvod, proč judikaturu ESLP posuzovat jinak.

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 33/09 staví svoji argumentaci mimo jiné na tom, že se nejedná o trestní řízení (takže se zde nemůže uplatňovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy), a svůj závěr dovozuje pomocí tzv. Engelova testu[1]. S takovou interpretací souhlasit nelze, neboť Ústavním soudem zmíněný test ve svém druhém kritériu zohledňuje, zda jednání posuzované jako delikt svojí povahou odpovídá deliktům řešeným v rámci správního či trestního práva. V kárném řízení, kde teprve kárný soud určuje, jaké jednání je či není kárným deliktem (jednání spjaté především s alkoholem, fyzickými i verbálními útoky proti kolegům či úředním osobám, pomluvy, neplnění závažných povinností apod.), budou projednávané skutky zcela jistě spadat mezi odpovídající jednání postihnutelná v rámci správního či trestního práva.

Co se týče výše finančního postihu, plně souhlasím s logickým odůvodněním, že snížení platu, i když se může v součtu jednat o horentní sumu, není trestem, ale nástrojem pracovně disciplinárním. V případě ukončení pracovního poměru, kdy se následně uzavřou i dveře k dalším právnickým profesím, daná argumentace balancuje na ostří nože, jelikož se může jednat i o sankci likvidační…

Je tedy možné se domnívat, že kárné řízení má povahu řízení trestního? Ústavní soud autorovi sdělil odpověď dřív, než napsal otázku, a to následovně: I kdyby se jednalo o řízení trestní povahy, nevedl by tento závěr nutně a bez dalšího k derogaci ústavní stížností napadeného zákona, 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. A především v rámci svého odůvodnění po důkladném zkoumání shledává, že kárný soud Nejvyššího správního soudu je dle názoru Ústavního soudu "soudem" ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy i (a to zejména) čl. 81 Ústavy. (Podobné teze obsahuje i důvodová zpráva…)

Ústavní soud zde logicky odůvodňuje, že kárný soud soudem je, na což souhlasně pokyvuji hlavou, ale že by specifický kárný senát byl soudem nejvyšší instance? Jakéže soustavy je kárný senát vrcholem?

Jelikož prezentovaný nález Ústavního soudu „si vysloužil“, velmi trefná a kvalitní odlišná stanoviska hned pěti soudců Ústavního soudu, není potřebné snažit se hledat vhodnější argumenty proti jeho znění. Např. JUDr. Vlasta Formánková uvádí, že předešlý výklad aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy

na spory vedené státními zaměstnanci byl překonán rozsudkem Velkého senátu ve věci Vilho Eskelinena a ostatní proti Finsku ze dne 19. dubna 2007. V tomto případě Velký senát ESLP rozšířil aplikovatelnost "civilní větve" čl. 6 Úmluvy na spory mezi státem a jeho zaměstnanci, které je třeba posoudit podle nových kritérií. Ve smyslu tohoto rozsudku je tak obecným principem, že čl. 6 se na spory vedené státními zaměstnanci aplikuje, přičemž výjimka je přípustná za současného splnění dvou podmínek:

1. přístup k soudu musí být vyloučen již na základě vnitrostátního práva,

2. vyloučení tohoto přístupu musí spočívat na objektivních důvodech souvisejících se zájmy státu.

Pokud tedy stát nevyjme státní zaměstnance z přístupu k soudům a vyloučení tohoto přístupu nespočívá na objektivních důvodech souvisejících se zájmy státu, je třeba čl. 6 odst. 1 Úmluvy na spory se státními zaměstnanci aplikovat.

Nebo např. soudkyně Doc. JUDr. Michaela Židlická, Dr., výstižně poukazuje na to, že právo na odvolání je v České republice procesním standardem, a to napříč všemi právními odvětvími.

Dále se mi jeví vhodné poukázat na skutečnost, že případné kárné řízení se soudci Ústavního soudu je dvouinstanční. (viz § 142 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Kárné řízení advokátů dokonce čtyřinstanční, pokud ke dvěma instancím interní povahy připočteme zákonem aprobovanou soudní ochranu.

Problematika judikatury

Nemožnost podání opravného prostředku může mít za následek i chaotické rozhodování. Obecnost definice kárného deliktu (§ 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) a absence skutkových podstat mají za následek potřebu dotváření zákona (nelze zde hovořit o dotváření práva, což je širší pojem) kárným soudem. Takový stav má mnohem blíže k judge-made law (které je pilířem právního systému zemí s převažující právní kulturou common law), než ke kontinentálnímu systému práva. Judikatura kárného soudu může tedy vytvářet precedenty, i když pro náš právní systém je mnohem bližší, že judikatura zákon nevytváří, nýbrž slouží spíše k ujednocení soudní praxe v otázce výkladu ustanovení zakotvených v právu jak hmotném, tak i procesním.

Právní názor vzešlý z kárného řízení dále již nepodléhá žádnému přezkumu ani srovnání, tudíž rozhodnutí zde může mít automaticky váhu judikátu (na internetovém portálu NSS jsou veškerá rozhodnutí kárného senátu zveřejňována a dokonce se zde můžeme setkávat s právními větami). Nutně vyvstává otázka, jak se stavět k takto vzniklým judikátům, resp. do jaké míry je kárný soud vázán svou vlastní judikaturou? Musí respektovat rozhodnutí vzešlé na základě obdobných skutkových okolností, nebo je takováto judikatura bezzubá? V procesním předpisu se odpovědi nedočkáme, proto můžeme jen polemizovat. (Neřešení vede k jistému právnímu vakuu, jelikož situace, kdy není stanoveno pravidlo ohledně vázanosti právním závěrem ve věci skutkově velice blízké, znamená, že se z takovéhoto procesu vytrácí právní jistota.) Jelikož podle § 3 Zákona je kárným soudem NSS, nabízí se možnost stejného postupu, jako v případě řešení problematiky vázanosti právním závěrem rozšířeného senátu NSS, který je zakotven v § 17–19 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“). Zde je počítáno s postoupením věci k rozhodnutí rozšířenému senátu [v tomto případě by se mohlo jednat o rozšířený senát dle § 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Případné využití pravidel daných zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (§ 20 a 21) pro senáty Nejvyššího soudu jednoznačně nepřichází v úvahu. Pokud vezmeme v potaz stávající jednoinstančnost kárného řízení, složení kárného senátu v jiném režimu než dle s. ř. s., a nedostatek právní úpravy takové situace v rámci Zákona, musíme se zamyslet i nad možností, že by o změně stávající judikatury rozhodoval samotný kárný senát (s rizikem jisté libovůle). Takový stav

evokuje jistou analogičnost v otázce vázanosti Ústavního soudu vlastními právními závěry. Ústavní soud se danou problematikou zabýval především v Nálezu Pl. ÚS 11/02 (konkrétně v čl. V. odst. 2). Z důvodu zabránění možné libovůle způsobené nerespektováním vlastních rozhodnutí vytyčuje případy, v nichž uznává možnost nerespektování vlastní judikatury. Jedná se o tři body: prvním je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo změna v jejich struktuře, anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Nicméně žádné z výše předeslaných nastavení pravidel by neřešilo nedostatečnost geneze vzniku judikatury na základě jednoho inkvizičního procesu, nýbrž pouze ochranu již vzniklých právních názorů. O to hůře, že obsah precedentu bývá v českém právním prostředí ztotožňován s právní větou, pro jejíž text však nemáme metodologická pravidla[2], což může vyústit v negativní tendence abstrahování právní věty od konkrétního případu a konkrétního odůvodnění. Precedent v sobě skrývá také jedno málo vnímané nebezpečí. Zatímco zákon je obecným rámcem rozvíjeným interpretací, je precedent již interpretací práva samotnou.[3]

Shrnutí a úvahy lege de ferenda

Uvědomuji si riziko, že názory vyjádřené napříč celým textem můžou působit jednostranně zaujatým dojmem, proto na závěr chci jednoznačně konstatovat především tu skutečnost, že si uvědomuji, že nic není černobílé a vše má svůj rub i líc, často dokonce i boční hranu, dále také reliéf, svoji peněžní hodnotu a tak dále, tudíž uznává nutnost vyvážení privilegia nezávislosti státních zástupců možností jejich kárného postihu, a z důvodu ochrany veřejného zájmu chápu nutnost možnosti cesty, jak zbavit státního zástupce funkce, nicméně k takto zásadním úkonům nemůže docházet v rámci kárného řízení, které má ve své podstatě blíže ke středověkému inkvizičnímu procesu než k disciplinárnímu řízení, kterým by mělo být. Je až zarážející v jak fatální následky mohou vyústit mnohdy až banální poklesky pouze na základě subjektivního úsudku několika jedinců, i když odborně nanejvýš erudovaných, neboť pokud neexistuje možnost odvolání, nemůžeme zde hovořit o spravedlivém procesu. Pouze hlupák si o sobě myslí, že je neomylný, a aniž bychom museli studovat podrobné statistiky, je nevyvratitelným faktem, že mnoho řízení, ať už trestních či přestupkových, se dočká jiného posouzení ze strany nadřízených soudních resp. správních instancí, a to mnohdy až na druhý, případně třetí pokus. Pakliže první instance rozhodne naprosto bezchybně, bývá přezkumné řízení pro odvolací soud spíše pohlazením po duši než zbytečnou prací navíc. Už jen při zapojení zdravého rozumu není zřejmý důvod, proč zrovna kárné řízení státních zástupců řešit takto podivně specifickým způsobem a neponechat možnost těmto lidem podat odvolání, pokud pociťují křivdu způsobenou veřejnou mocí. Myslím si, že se v daném případě jedná o opravdový systémový přehmat, který v civilizovaném světě nemůže mít místo. Není od věci označit současný stav za hrozbu nezávislosti justice. Jelikož státní zastupitelství plní své úkoly především prostřednictvím státních zástupců, jeho nezávislost nelze pojímat pouze z pohledu státního zastupitelství jako orgánu či instituce, ale musí být akcentována i z pohledu jednotlivých státních zástupců.[4] Damoklův meč, hypoteticky visící nad každým státním zástupcem, totiž určitě nepřispívá k jejich jistotě, a také vzniká riziko jisté potencionální hrozby nástroje využitelného pro možný druh vydírání, či alespoň nátlaku ze strany subjektů disponujících pravomocí k podání návrhu na kárné řízení.

Důležitost přezkumného řízení a priori nespočívá v úlevě pro obviněného, naopak často mnozí pachatelé jsou usvědčeni až druhou instancí, případně až na základě dovolání, čili i v opačných

důvodech, než je zabránění potrestání nevinných, kterým je naopak potrestání za deliktní jednání, které by mohlo spravedlnosti uniknout. Systém, který nastavuje pravidla chodu jednotlivých mezilidských vztahů, funguje především jako zábrana před libovůlí jednotlivců, proto musí být koncipován tak, aby vycházel z předpokladu možných nedostatků osob rozhodujících o právech a povinnostech jiných osob, tím spíše pokud se jedná o osoby sobě vzájemně profesně blízké, kdy se dá presumovat jistá provázanost a klientelismus, či případné osobní sympatie a antipatie, mocenské spory uvnitř justice apod.

Možným řešením by byla transformace formy řízení na čistě správní řízení, se zachováním jistých specifik. Stěžejní systémovou změnou by mělo být znovuzavedení dvouinstančního řízení, kdy stávající kárný senát by byl instancí druhou, a úloha první instance by mohla připadnout specializovaným senátům při krajských soudech, personálně složených podobně jako kárný soud Nejvyššího správního soudu. Druhou alternativou by bylo vedení řízení v prvním stupni před resortní komisí.

I když jsem zastáncem spíše obecných a „čistých“ právních norem, v případě hrozby uložení kárného opatření odvolání z funkce by mělo existovat zákonné omezení, kdy k uložení takové sankce může dojít a také jakým způsobem. Vyhazov ze dne na den není důstojným řešením a skýtá v sobě i mnoho technických problémů.

Nutno dodat, že tato kritika nesměřuje toliko do nálezu Ústavního soudu, spíše je snahou s ním polemizovat, hledat skulinky v podané interpretaci a konfrontovat různé úhly pohledu. Odůvodnění nálezu je obsáhlé, výstižné a je jasně patrná snaha najít přesně formálně správné stanovisko, což v případě vrcholně erudované instituce, jakou Ústavní soud bezpochyby je, přináší jisté zklamání. Otázka totiž měla být řešena s mnohem větším abstraktním přesahem beroucím na zřetel hlubší souvislosti a důsledky, jaké může přehnaně formalistické rozhodnutí způsobit. Výsledná kritika míří jen a především vůči zákonodárci, jak již bylo naznačeno na začátku textu.

Nezbývá než si na závěr s nadsázkou pomyslet, že zákonodárce při přijetí novely zavádějící jednoinstančnost kárného řízení původně zamýšlel aplikovat moudré přísloví dvakrát měř, jednou řež (jehož vhodnost vyzdvihl ve svém disentním stanovisku proti nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 33/09 i JUDr. et PhDr. Stanislav Balík), ale nějakým nedopatřením došlo ke gramatické chybičce záměnou písmene ž za písmeno š ve slově řež a výklad moudra se dostal do přesně opačné polohy, navádějící řešit vše jen jednou.

Bc. Marek Vrbík

Literatura:

DAVID, L.: Na hranicích práva. Soudcovské eseje. Praha: Leges, 2012.
RŮŽIČKA, M. Postavení, role a činnost státního zástupce v přípravném řízení – přednáška pro právní čekatele ve dnech 12. – 13. 4. 2010 – Justiční akademie Kroměříž. (Powerpointová prezentace)
KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství –

komentář, 2. vydání, 2004.
RŮŽIČKA, Miroslav. KOUDELKA, Zdeněk. VONDRUŠKA, František. Zákon o statním zastupitelství s komentářem a judikaturou, 1.vydání, 2011.
VRBÍK, Marek. Kárná odpovědnost státních zástupců. Seminární práce – Činnost veřejné správy. PrF MU. 2013.
Ústava České republiky, zákon č. 1/1993 Sb.
Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
Zákon č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního
Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů
Zákon č. 314/2008 Sb., o změně některých zákonů…
Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 11/02
Rozhodnutí ESLP, Engel et al. v. The Netherlands
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09

---

[1] Tříkritériová metoda posuzující zda se jedná o trestní řízení, použita v rozsudku: Engel et al. v. The Netherlands, Application Nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Judgement of 8 June 1976
[2] David, L. Na hranicích práva, str. 38
[3] David, L. Na hranicích práva, str. 42
[4] Růžička, M. Postavení, role a činnost státního zástupce v přípravném řízení – přednáška pro právní čekatele ve dnech 12. – 13. 4. 2010 – Justiční akademie Kroměříž. (Powerpointová prezentace str. 16)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví