

PŘEZKUM ROZHODNUTÍ VE VĚCECH KÁRNÝCH ŘÍZENÍ SOUDCŮ A STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ

PETR HLUŠTÍK

Vysoká škola báňská, Technická univerzita v Ostravě

Abstract in original language

Zákonem č. 314/2008 Sb. došlo ke zcela zásadní změně v systému kárných řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Tímto zákonem došlo jednak k přesunu rozhodování v těchto věcech na k tomu speciálně zřízené šestičlenné senáty Nejvyššího správního soudu a jednak k zavedení rozhodování v jedné instanci. Příspěvek se zabývá především posledně jmenovanou změnou, tedy, aspekty nemožnosti řádného opravného prostředku proti rozhodnutí v těchto věcech s přihlédnutím k důvodům, jež vedly zákonodárce k přijetí nové úpravy.

Key words in original language

Kárné řízení; Soudce; Státní zástupce; Nejvyšší správní soud.

Abstract

The Act No. 314/2008 Coll. had made a vital change in the system of disciplinary proceedings in cases of judges and prosecutors. This Act firstly moved decision-making in these matters on to the specially created six-member Chamber of the Supreme Administrative Court and, secondly, established decision-making in one instance. The contribution mainly deals with the latter change, therefore, aspects of the impossibility of an appeal against the decision in these matters with regard to the reasons which led the legislature to adopt the new arrangements.

Key words

Disciplinary proceedings; Judge; Prosecutor; Supreme Administrative Court.

Na následujících řádcích se hodlám zabývat zcela zásadní změnou postavení soudců a státních zástupců z hlediska jejich kárné odpovědnosti, a to především v souvislosti s přijetím zákona č. 314/2008 Sb. Tímto zákonem účinným od 1.10.2008 došlo k několika novelizacím mj. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zákona č.283/1993 Sb., o státním zastupitelství a především pak zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

Nejprve upozorním na jednotlivé novoty, mající dle mého podstatný vliv na celou problematiku.

Za změny nejvýznamnější lze bezpochyby považovat zavedení omezeného funkčního období funkcionářů soudů, tj. jejich předsedů a místopředsedů, možnost dočasně zprostit funkce soudce nebo funkcionáře soudu ministrem

spravedlnosti, je-li s ním vedeno kárné řízení, jehož důsledkem může být odvolání z funkce. Ne nepodstatnou změnou je též to, že v případě, že soudce se dopustí přestupku, nemůže již dle nové právní úpravy požadovat projednání jeho jednání v kárném řízení před kárným soudem, ale nadále se postupuje (i z hlediska procesního postupu) v režimu zákona o přestupcích.

Zcela převratnou změnou, která mě jako autora vedla k napsání těchto řádek, je zavedení jednoinstančního systému kárného řízení, a to nově před šestičlenným kárným senátem u Nejvyššího správního soudu. Tento senát je složen ze tří soudců a tří přísedících, přičemž předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu (v případě, že jde o soudce, který rozhoduje ve správním řízení, je jím soudce Nejvyššího soudu), zástupcem je soudce Nejvyššího soudu a další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního, krajského nebo okresního soudu (z řad soudců navržených předsedy jednotlivých soudů). Přísedícími jsou vždy jeden státní zástupce, jeden advokát a jiná osoba vykonávající jiné právnické povolání; tito přísedící byli navrhováni nejvyšším státním zástupcem, předsedou České advokátní komory a děkany právnických fakult. Funkční období kárného senátu bylo stanoveno jako pětileté.

Podstatnou změnou je také rozšíření osob, oprávněných k podání kárného návrhu, neboť nově je kárným žalobcem také prezident republiky, ministr spravedlnosti a veřejný ochránce práv.

Bez zajímavosti není ani zavedení tzv. institutu „tříkrát a dost“. Tento institut je zakotven v ustanovení § 91 písm. c) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích jako možnost zahájit řízení o způsobilosti k výkonu soudcovské funkce se soudcem, který byl v posledních pěti letech uznán nejméně třikrát pravomocně vinným kárným proviněním, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v soudcovské funkci. Aby bylo možné zahájit toto řízení, musí být kumulativně splněny obě uvedené podmínky. Dospěje-li kárný soud k závěru, že soudce není způsobilý k výkonu funkce, soudcovská funkce zaniká dnem právní moci takového rozhodnutí.

V neposlední řadě po velkých debatách bylo zavedeno omezené funkční období funkcionářů soudů, a to na 7 let u předsedů a místopředsedů okresního soudu, krajského soudu a vrchního soudu a na 10 let u předsedů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Nevylučuje se však možnost, aby předseda nebo místopředseda soudu byl po uplynutí svého funkčního období opětovně jmenován, a to za předpokladu, že po dobu výkonu své funkce nebyl shledán odpovědným za kárné provinění a současně nebyl po dobu výkonu funkce pravomocně odsouzen za trestný čin. Přejídná ustanovení byla nastavena podle toho, kdy byli jednotliví funkcionáři jmenováni do své funkce, aby docházelo k postupnému obměňování.

Významnou změnou, která byla doplněna do původního vládního návrhu v ústavně právním výboru je úprava jmenování funkcionářů soudů, a to tak, že:

- předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky
- předsedu vrchního soudu jmenuje na návrh ministra spravedlnosti prezident republiky a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti
- předsedu krajského soudu jmenuje na návrh ministra spravedlnosti prezident republiky a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti
- předsedu okresního soudu jmenuje na návrh předsedy krajského soudu ministr spravedlnosti a místopředsedu jmenuje na návrh předsedy tohoto soudu ministr spravedlnosti.

Z pohledu „převratnosti“ změn je třeba zejména vypíchnout právě **jednoinstanční** kárné řízení, tedy řízení vedené pouze před popsáním kárným soudem **bez možnosti bránit se jakýmkoli řádným (a dokonce ani mimořádným) opravným prostředkem**¹.

Mým cílem je zabývat se tím, co vedlo zákonodárce k přijetí takto přísné úpravy a zhodnotit, zda z hlediska ústavních práv kárně obviněného soudce či státního zástupce je přednesená právní úprava konformní.

Pokud se týče úmyslu a cíle zákonodárce při přijetí úpravy, vede logická úvaha nahlédnout do důvodové zprávy k návrhu předmětného zákona; nutno konstatovat, že z této zprávy ani pečlivý čtenář nezjistí téměř žádnou relevantní informaci k otázce nemožnosti podání opravného prostředku, vyjma té, že dle předkladatele navrhovaná úprava není v rozporu s ústavním pořádkem. O úmyslu zákonodárce se tak lze pouze dohadovat, nicméně období, v němž byla právní úprava přijímána, s přihlédnutím k několika mediálními kauzám týkajících se soudců, vede téměř neomylně k závěru, že podtext navrhovaných změn byl předně politický, vedený snahou v rámci „očistění“ justice nasbírat politické body s poukazem na to, že takto nebude možné, aby soudci sami své kolegy v rámci kárného řízení tak říkajíc „podrželi“.

Z tohoto pohledu pak však není bez zajímavosti, že ačkoli Parlamentem ČR navrhovaný zákon téměř bez problémů prošel, již nedlouho po jeho přijetí část zákonodárců, a to senátoři Senátu ČR iniciovali u Ústavního soudu ČR zrušení části či celého zákona č. 314/2008².

¹ Viz ust. § 21 zákona č. 7/2002 Sb.

² Viz řízení vedené u Ústavního soudu ČR pod sp. zn. Pl ÚS 39/08

Jak tedy hodnotit zákonem zakotvenou nemožnost obrany kárně obviněného soudce či státního zástupce formou opravného prostředku proti rozhodnutí kárného senátu?

Obecně vzato, s ohledem na skutečnost, že na řízení ve věcech soudců a státních zástupců se použije přiměřeně trestní řád³, pak s přihlédnutím k čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁴ nelze primárně konstatovat, že by pouhá nemožnost opravného prostředku v kárném řízení byla v rozporu s právem na spravedlivý proces zakotveným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nicméně, na celou problematiku je třeba podívat se komplexně, a to ve spojení s právem na **rovný** přístup k veřejným funkcím stanoveným čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; problém totiž dle mého soudu nastává ve chvíli, kdy kárný senát, shledá-li kárně obviněného vinným z určitého kárného provinění, přistoupí k nejpřísnější sankci, a to k odvolání z funkce (soudce či státního zástupce). V tomto momentě totiž nastává situace, kdy při rozhodnutí s tak zcela zásadními a závažnými důsledky do sféry osobních práv jednotlivce neexistuje právem garantovaný prostředek, kterak (alespoň v rámci řádných opravných prostředků) přezkoumat správnost věcného rozhodnutí kárného senátu. Ano, v úvahu připadá samozřejmě podání ústavní stížnosti kárně odsouzeným, nicméně, tímto se v této oblasti vrací Ústavnímu soudu tolikrát kritizovaná a nechtěná úloha instituce, která v rámci posuzování kritérií porušení ústavních práv jednotlivce přistupuje k přezkumu rozhodnutí, u kterého je zákonem vyloučena možnost přezkumu obecnými soudy.

Nabízí se zde srovnání s některými řízeními u Ústavního soudu, vyvolanými stížnostmi proti rozhodnutí obecných soudů v rámci občanského řízení sporného v situaci, kdy se dle o.s.ř. jednalo o tzv. bagatelní věc⁵. Ústavní soud v takových případech již vícekrát judikoval, že není úkolem Ústavního soudu přezkoumávat rozhodnutí v bagatelních věcech, nicméně, zcela mimořádně může Ústavní soud přistoupit k přezkumu těchto rozhodnutí za situace, kdy bude dán zcela jednoznačný ústavní rozměr porušení práv stěžovatele, zejm. v situaci, kdy soudem v napadeném rozhodnutí není vůbec respektována či je opomíjena ustálená judikatura v řešené otázce⁶.

³ Viz ust. § 25 zákona č. 7/2002 Sb.

⁴ Viz Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

⁵ Tzn. řízení o věci, jejímž předmětem je peněžité plnění nepřesahující 2.000,- Kč, nepřihlížeje při tom k příslušenství a nákladům řízení (viz ust. § 202 odst. 2 o.s.ř.)

⁶ Viz např. Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3143/08

Jinými slovy, v naznačeném kontextu, mínil zákonodárce dát novou úpravou najevo, že rozhodnutí v kárném řízení je svou povahou de facto bagatelní z hlediska předmětu tohoto řízení, a to bez ohledu na konečné rozhodnutí? Pokud ano, je takováto úvaha zcela nepřipustná; soudce či státní zástupce, je-li projednáváno jeho tvrzené kárné provinění, má dle mého mít již z povahy projednávané věci právo na řádné přezkoumání závěrů kárného senátu, a to minimálně tehdy, je-li mu ukládána sankce spočívající v odvolání z funkce. V takovém případě totiž může vyvstat otázka, zda nemožnost obrany nemá vliv také na shora zmiňované právo kárně obviněného na rovný přístup k veřejné funkci; jinými slovy je nutné, aby kárně obviněný měl právo na to, aby závěr o tom, zda je či není způsobilý k výkonu veřejné funkce byl přezkoumatelný. Aniž bych chtěl jakkoli pochybovat o základech, na nichž je postaveno ustavení kárných senátů, přeci jen, je shora uvedeným způsobem složený kárný senát opravdu schopen zcela bez výjimky posoudit míru kárné odpovědnosti kárně obviněného se všemi jeho důsledky?

Zcela z nedávné doby se ihned nabízí příklad – v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného ve věci sp. zn. 12 Ksz 2/2008 rozhodl tento dne 29.9.2009 o tom, že kárně obviněná státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství „v rozporu s povinností státního zástupce uloženou v § 24 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona 14/2002 Sb., *vystříhat se ve svém osobním životě i při výkonu svých politických práv všeho, co by mohlo ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce, v rozhovoru, který jako státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství poskytla redaktorovi deníku Mladá fronta DNES J. K. dne 7. 11. 2008 v budově Nejvyššího státního zastupitelství v Brně, ulice Jezuitská č. 4, a jehož částečný obsah byl v tomto deníku dne 13. 11. 2008 uveřejněn pod nadpisy „Státní zástupkyně se přátelila s rodinou mafiána“ a „Splácím dům, proto teď nemůžu rezignovat“, zdůvodnila svoje setrvávání ve funkci státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství potřebou splácet hypotéku, ačkoliv připustila, že její v minulosti uskutečňované přátelské kontakty s osobami, které jsou veřejně označovány za příslušníky kriminálního prostředí, mohou v současnosti ve veřejnosti vzbudit pochybnosti o důvěryhodnosti státního zástupce a jeho nestrannosti, přičemž v souvislosti s možností odvolání z funkce státní zástupkyně uvedla: „Budu muset dělat všechno pro to, aby to bylo co nejdéle, abych toho splatila co nejvíc“, čímž zaviněně porušila povinnost státního zástupce a uložil jí za to kárné opatření odvolání z funkce. Ačkoli nechci nijak obhajovat jednání uvedené státní zástupkyně, je minimálně na pováženou, zda popsaným jednáním skutečně narušila důvěru v justici takovým způsobem, aby sankce za popsané jednání byla pouze odvolání z funkce. Jak je potom možné, že jednání některých současných soudců či státních zástupců v kauze známé v médiích jako tzv. „justiční mafie“ je ponecháno de facto bez povšimnutí, ačkoli tento případ daleko více a déle nabourává důvěru v justici ze strany veřejnosti (o případu „Čunek“ nemluvě). Právě*

případ odvolané státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství je dle mého ukázkou toho, že neexistence možnosti bránit se v takovém případě proti rozhodnutí kárného senátu může být v konečném důsledku v popsaném kontextu v rozporu s právem na spravedlivý proces.

Jaké se tedy nabízí řešení? Dá se předpokládat, že vodítkem bude především rozhodnutí Ústavního soudu, ať už v řízení vedeném pod sp. zn. Pl ÚS 39/08, či v řízení zahájeném k návrhu Nejvyššího správního soudu z popudu kárně obviněného soudce⁷. Minimálním řešením by dle mého bylo upravit již tak nešťastnou právní úpravu alespoň v tom smyslu tak, že pro případ, kdy bude kárným soudem uloženo nepřísnejší kárné opatření – odvolání z funkce soudce či státního zástupce, bude připuštěn opravný prostředek, o němž by v druhé instanci rozhodoval k tomu zřízený odvolací senát, složený však výhradně ze soudců Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, resp. státních zástupců Nejvyššího státního zastupitelství (bez laického prvku), který by mohl rozhodovat o jemu předložené věci pouze v rámci kasačního přezkumu (tedy bez možnosti ve věci sám rozhodnout meritorně změnou původního rozhodnutí).

Bude tedy minimálně zajímavé sledovat, kterým směrem se na základě podaných návrhů u Ústavního soudu bude ubírat přednesená problematika; nezbývá však než doufat, že vstříc spravedlnosti.

Literature:

- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudc a státních zástupců
- zákon č. 314/2008 Sb.
- Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ve věci sp. zn. 12 Ksz 2/2008 ze dne 29.9.2009
- Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 3143/08
- www.nssoud.cz
- www.concourt.cz

⁷ blíže viz také http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=394

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

Contact – email
petr.hlustik@vsb.cz