

David Kosař

ROZVRH PRÁCE: KLÍČOVÝ NÁSTROJ PRO BOJ S KORUPCÍ SOUDCŮ A NEZBYTNÝ PŘEDPOKLAD NEZÁVISLOSTI ŘADOVÝCH SOUDCŮ

Abstrakt: Rozvrh práce je na první pohled interní dokument sestavovaný na každém soudě, který má však obrovský dopad na fungování českého soudnictví a tím i ústavněprávní dimenzi. Rozvrh práce totiž nestanoví jen pravidla pro prvotní přidělování spisů, ale rovněž nastavuje pravidla pro následné přerozdělování spisů, určuje složení senátů, rozhoduje o specializaci jednotlivých soudců a senátů a rozhoduje o tom, kdo bude členem velkých senátů obou kolegií na Nejvyšším soudě a rozšířených senátů na Nejvyšším správním soudě. Tento článek argumentuje, že rozvrh práce je důležitým předpokladem soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. Za tímto účelem analyzuje nejen trestní a kárná řízení se soudci týkající se rozvrhu práce, ale i zkušenosti se zneužíváním přidělování věcí v době komunistického režimu a relevantní judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Na závěr článek dospívá k závěru, že současná úprava rozvrhu práce je v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 82 odst. 1 Ústavy a předkládá další náměty ke změně stávající praxe.

Klíčová slova: rozvrh práce, právo na zákonného soudce, nezávislost soudců, specializace soudců, korupce soudců, soudní funkcionáři

ÚVODEM

Dne 15. května 2014 zveřejnilo Parlamentní shromáždění Rady Evropy studii o korupci soudců. Řada čtenářů si hned pomyslí, že tato zpráva je relevantní leda tak pro Rumunsko a Bulharsko. Není tomu tak. Dne 30. 5. 2014 Okresní soud v Jičíně odsoudil, zatím nepravomocně, bývalého soudce Okresního soudu v Litoměřicích k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 5,5 roku a k pokutě ve výši 200.000 Kč za to, že přijal úplatky ve výši 30.000 Kč.¹ Jedná se o prvního soudce v novodobé české historii, který byl za korupci odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Mohlo by se tedy zdát, že se jedná o vzácnou výjimku. Bohužel realita je jiná.

Kauza litoměřického soudce není jediným příkladem korupce českých soudců. Již v roce 1997 byla k nepodmíněnému trestu odnětí svobody odsouzena soudkyně z Přerova, která se podle obžaloby pokusila uplatit okresního státního zástupce.² Kvůli podezření z korupce byli obviněni i další soudci, jejichž věc se nakonec nedostala před soud. Například stíhání mladoboleslavského soudce Pavla Nagyho, kterého natočila TV Nova skrytou kamerou při přijímání úplatku, bylo nakonec přerušeno kvůli jeho psychické chorobě.³ Další mediálně známá kauza konkurzního soudce Berky rovněž zatím nemá

¹ Srov. např. SCHNEIDER, J. Ojedinelý případ: Jak se trestá soudní korupce. *Česká pozice*, [online] 1. 6. 2014 [2014-07-31], dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/ojedinely-pripad-jak-se-tresta-soudni-korupce-fo5-tema.aspx?c=A140601_215731_pozice-tema_kasa.

² Bývalý soudce Knotek půjde za korupci na pět a půl roku do vězení. *Deník.cz*, [online] 30. 5. 2014 [2014-07-31], dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/byvaly-soudce-knotka-pujde-za-korupci-na-pet-a-pul-roku-do-vezeni-20140530.html.

³ Těto kauza věnovala česká média značnou pozornost. Srov. např. STRAŠÍKOVÁ, L. Soudce Nagy, který chtěl své dluhy řešit penězi z úplatků, zbaven funkce. *Ceskatelevize.cz*, [online] 29. 5. 2008 [2014-07-31], dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/16785-soudce-nagy-ktery-chtel-sve-dluhy-resit-peneziz-z-uplatku-zbaven-funkce/>; WIRNITZER, J. Jak se dal soudce Nagy koupit za 40 tisíc. *Lidovky.cz*,

definitivní rozuzlení, a to ani po více než 10 letech,⁴ neboť české soudy dosud nevyřešily otázku, zda a případně v jaké míře se na něj vztahuje amnestie Václava Klause.⁵ Právo-mocným rozsudkem neskončila zatím ani kauza soudce Obvodního soudu pro Prahu 2 Ondřeje Havlína, který je stíhán za několik přečinů v souvislosti s údajným zahlazováním trestných činů v dopravě.⁶ Těmto soudcům byl sice pozastaven výkon funkce soudce, ale není u nich zcela vyloučeno, že se „do taláru“ vrátí.

Mnoho problematických kauz se však nepodařilo dotáhnout ani do stádia obžaloby. V posledních dnech se (opět) hodně mluví o tzv. insolvenční mafii,⁷ a to zejména v souvislosti s podezřelým insolvenčním řízením se společností Mora-Top.⁸ Někteří vlivní komentátoři v této souvislosti dokonce konstatovali, že „Právníci mafiánů si tykají se „svými“ soudci a díky stupidně udělanému rozvrhu práce předsedů krajských soudů advokáti dávno předem vědí, kam odstěhovat sídlo dlužníka, aby na konkrétního soudce připadla jejich kauza“.⁹ Zdá se tedy, že česká justice se z kauzy Berka nepoučila a potřebná institucionální opatření dosud nepřijala.¹⁰ O dalších případech manipulace s přidělováním spisů pak informovala i Bezpečnostní informační služba ve svých výročních zprávách.¹¹

To jsou však jen trestní věci. Řada klíčových kauz týkajících se zneužití rozvrhu práce se projednávala nikoliv v trestním řízení, ale v řízení kárném. K „šachování“ se spisy totiž dochází i z jiných důvodů než kvůli vidině finančního přilepšení. Někteří předsedové soudů si chtějí ulehčit práci, a proto si v rozporu s rozvrhem práce přidělují lehké věci.¹² Jiní soudní funkcionáři pak chtějí mít osobní dohled nad přidělováním spisů.¹³ Právě v souvislosti s nestandardním přidělováním spisů bylo zahájeno hned několik kárných

[online] 28. 5. 2008 [2014-07-31], dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/video-jak-se-dal-soudce-nagy-koupit-za-40-tisic-f36-/domaci.aspx?c=A080528_200453_domaci_jw; či Soudce 'pohádkář' chtěl zlikvidovat věřitele. *Lidovky.cz*, [online] 29. 5. 2008 [2014-07-31], dostupné z: http://www.lidovky.cz/soudce-pohadkar-chtel-zlikvidovat-veritele-fe6-/zpravy-domov.aspx?c=A080529_112600_ln_domov_mtr.

⁴ Srov. Vrchní soud zrušil rozsudek v kauze Berka. *Týden.cz*, [online] 31. 5. 2012 [2014-07-31], dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/vrchni-soud-zrusil-rozsudek-v-kauze-berka_236207.html#U9n9GGOc564; či Soudce Berka bude dál stíháný. Amnestie pro něj platí jen částečně. *Lidovky.cz*, [online] 19. 4. 2013 [2014-07-31], dostupné z: http://www.lidovky.cz/soudce-berka-bude-dal-stihany-amnestie-pro-nej-plati-jen-castecne-px2-/zpravy-domov.aspx?c=A130419_151329_ln_domov_hm.

⁵ V době dopisování tohoto článku v této věci Nejvyšší soud stále nerozhodl.

⁶ Srov. např. SRNOVÁ, V. Soudce Havlín měl v 17 případech vzít statistické úplatky. *Ceskatelevize.cz*, [online] 24. 2. 2013, dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/216436-soudce-havlin-mel-v-17-pripadech-vzit-statisticove-uplatky/>; SPURNÝ, V. Jak vydělat na opilých fidičích. *respekt.cz*, [online] 3. 3. 2013 [2014-07-31], dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-59428150-jak-vydelat-na-opilych-ridicich>; či Korupce v justici: U soudce se mohli vykoupat opilí šoféři. Nebo ti, kteří bourali. *IHNED.cz*, [online] 25. 2. 2013 [2014-07-31], dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/c1-59388800-korupce-v-justici-u-soudce-se-mohli-vykoupit-opili-soferi>.

⁷ Srov. např. rozhovor s náměstkem ministryně spravedlnosti Robertem Pelikánem: Robert Pelikán: Proti insolvenční mafii jsme bezmocní. *Česká pozice*, [online] 21. 7. 2014 [2014-07-31], dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/robert-pelikan-resort-spravedlnosti-je-dlouhodobe-zanedbany-20140712.html.

⁸ Srov. Juříček: Insolvenční řízení bylo zmanipulované. Sídlo firmy se prý přestěhuje. *Týden.cz*, [online] 26. 6. 2014 [2014-07-31], dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/juricke-insolvenčni-řízení-bylo-zmanipulované-sídlo-firmy-se-pry-prestehuje_311206.html?showTab=kurzovní-listek#_U9oCbmOc564; či Insolvenční mafie: Konkrétní příklad firma MORA – TOP. *Svaz průmyslu a dopravy ČR*, [online] 11. 6. 2014 [2014-07-31], dostupné z: <http://www.sp.cz/tiskove-zpravy/insolvenčni-mafie-konkrétní-příklad-firma-mora-top>.

⁹ LÉKO, I. Losovat soudce nestačí! *Lidové noviny*, 20. 6. 2014, s. 10.

¹⁰ K tomu srov. SPURNÝ, J. Berkův syndrom. *respekt.cz*, 15. 6. 2014, dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-62343610-berkuv-syndrom>.

¹¹ Srov. Výroční zprávu Bezpečnostní informační služby za rok 2010, s. 11; a Výroční zprávu Bezpečnostní informační služby za rok 2011, s. 8–9; obě dostupné z: <http://www.bis.cz/vyrocní-zpravy.html>.

¹² Srov. kárné řízení s předsedkyní Městského soudu v Brně rozebrané v části 4.

¹³ Srov. kárné řízení s místopředsedou Krajského soudu v Brně rozebrané v části 4.

řízení. Vzhledem ke krátkým subjektivním i objektivním lhůtám k podání kárného návrhu a procesním pochybením kárných navrhovatelů však skončilo uložení sankce jen několik kárných návrhů.¹⁴

Cest, jak korupci soudců a „šachování“ s přidělováním spisů zabránit, je několik. Jedním z opomíjených řešení je správné nastavení systému rozdělování spisů. Přidělování spisů se v České republice, podobně jako v okolních zemích,¹⁵ řídí tzv. rozvrhem práce. Tento interní dokument má obrovský dopad na fungování českých soudů a tím i ústavněprávní dimenzi.¹⁶ Rozvrh práce totiž nestanoví jen pravidla pro prvotní přidělování spisů, ale rovněž nastavuje pravidla pro následné přerozdělování spisů, určuje složení senátů a rozhoduje o specializaci jednotlivých soudců a senátů, včetně velkých a rozšířených senátů obou vrcholných soudů. Přes jeho zásadní význam však dosud nebyla rozvrhu práce věnována v české odborné literatuře patřičná pozornost.¹⁷ Tento článek má za cíl tuto mezeru zaplnit.

Vzhledem k rozsahu této problematiky však rozebíráme pouze vybrané ústavněprávní problémy spojené s rozvrhem práce¹⁸ a zaměřujeme se primárně na aspekty rozvrhu práce týkající se soudců.¹⁹ Samotný článek se skládá z následujících částí. Část 1 definuje, co je to rozvrh práce a jaké hlavní funkce plní. Část 2 identifikuje jednotlivé funkce rozvrhu práce. Část 3 rozebírá, k jakému vyššímu účelu rozvrh práce slouží. Část 4 poukazuje na možná zneužití rozvrhu práce. Zde se článek inspiroval nejen zkušenostmi z České republiky, ale čerpá i ze slovenské praxe a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Část 5 se zaměřuje na českou právní úpravu rozvrhu práce a zkoumá, zda stávající úprava poskytuje dostatečné záruky proti formám zneužití rozvrhu práce identifikovaným v části 3. Část 6 předkládá náměty ke zlepšení současného stavu. Část 7 shrnuje závěry tohoto článku.

¹⁴ To je případ i většiny skutků v kárném návrhu proti místopředsedovi Krajského soudu v Brně; podrobněji viz část 4. Řízení proti předsedovi Krajského soudu v Brně v navazující věci pak bylo zastaveno zcela (srov. rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 19/2011-47).

¹⁵ Srov. § 27–34 zákona o organizaci soudní (*Gerichtsorganisationsgesetz*), RGBL. Nr. 217/1896 v aktuálním znění platném na území Rakouska (dále jen „GOG“); 21a–21g německého ústavního zákona o organizaci soudů (*Gerichtsverfassungsgesetz*) z 9. 5. 1975, BGBl. I S. 1077 (dále jen „GVG“); či § 3 odst. 3–4 a § 50–52a zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech a o zmene a doplnení niektorých zákonov (dále jen „zákon č. 757/2004 Z. z. o súdech“). Některé aspekty těchto zahraničních úprav jsou rozebrány v části 6.

¹⁶ K podobnému závěru dospívá i Jaromír Jirsa; srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 133.

¹⁷ Rozvrh práce byl naposledy podrobněji v české literatuře diskutován v polovině 90. let 20. století (srov. články Antonína Mokrého, Otakara Motejla, Pavla Kučery, Cyrila Svobody, Jan Štěpána, Ernesta Merkela a Güntera Woratsche; vše uveřejněno v časopise *Právní praxe*, 1995, č. 9; dále srov. BIČOVSKÝ, J. K pojmu „zákonný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 304–308; či ESER, A. „Zákonný soudce“ a jeho určení pro jednotlivý případ. *Právní rozhledy*, 1996, č. 12, s. 555 nn.). Pro výjimky z poslední doby srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 133–135; ODEHNALOVÁ, J. Laický prvek v soudním procesu a některé ústavněprávní aspekty. *Právní rozhledy*, 2011, č. 14, s. 516 nn.; a KOCOUREK, J. – ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*, 2. vydání, 2004, s. 199–204.

¹⁸ V jednom článku nelze rozebrat všechny aspekty rozvrhu práce. Například možnost soudního přezkumu rozvrhu práce zmiňujeme toliko okrajově v části 6, na vliv rozvrhu práce na složení velkých a rozšířených senátů obou vrcholných soudů poukazujeme toliko v abstraktní podobě v části 2, kárná řízení týkající se rozvrhu práce citujeme pouze pro ilustraci možností zneužití a stejně tak detailně nerozebíráme z doktrinárního hlediska relevantní judikaturu Ústavního soudu a ESLP.

¹⁹ Ponecháváme tedy stranou dopadům rozvrhu práce na jiné osoby podílející se na výkonu soudní moci. K problematice rozvrhu práce ve vztahu k přísedícím, srov. ODEHNALOVÁ, J. Laický prvek v soudním procesu a některé ústavněprávní aspekty. *Právní rozhledy*, 2011, č. 14, s. 516 nn.

1. STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZVRHU PRÁCE

Rozvrh práce je interní dokument soudu, jehož základní parametry jsou v České republice definovány ve třech právních předpisech: v zákoně o soudech a soudcích (dále též „ZSS“),²⁰ vyhlášce Ministerstva spravedlnosti České republiky č. 37/1992 Sb. o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (dále též „Vyhláška č. 37/1992 Sb.“),²¹ a Instrukcí č. 505/2001-Org. Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy (dále též „Instrukce č. 505/2001-Org“).²²

Podle ZSS se rozvrhem práce vždy na daný kalendářní rok určí zejména složení jednotlivých soudních oddělení a senátů, stanoví způsob rozdělování věcí, a určí zastupování soudců v případě nepřítomnosti nebo vyloučení.²³ Nejde tedy pouze o rozdělování věcí, jak by se na první pohled mohlo zdát.²⁴ V České republice se rozvrh práce navíc vztahuje i na asistenty soudců, soudní vykonavatele a na další soudní úředníky a upravuje²⁵ i řadu dalších otázek vnitřní organizace soudu (jako je pracovní doba či doba pro styk s občany).²⁶ Tím se česká právní úprava liší od Rakouska i Německa, kde se rozvrh práce vztahuje výhradně na soudce a nereguluje ani pracovní dobu ani dobu styku s občany.²⁷

V České republice vydává rozvrh práce vždy předseda soudu.²⁸ Ten sice musí projednat rozvrh práce se soudcovskou radou,²⁹ nicméně jejím stanoviskem není vázán a konečná podoba rozvrhu práce je tedy výhradně na něm.³⁰ K úpravě podmínek, které musí rozvrh práce splňovat, je zákon o soudech a soudcích poměrně skoupý. Výše zmíněný § 42 odst. 1 ZSS, který stanoví, co musí rozvrh práce obsahovat, sice vyžaduje, aby předseda soudu jmenovitě určil, kteří soudci působí v daném soudním oddělení, definoval způsob rozdělení věcí a nastavil pravidla pro zastupování soudců, nicméně nic neříká o tom, *jakým* způsobem mají být spisy rozdělovány, *jakým* způsobem a podle jakých kritérií se určuje složení senátů ani nestanoví žádná další omezení. Předseda soudu tak klidně může svěřit určitou agendu pouze jednomu senátu (třeba i tomu „svému“) či ji rozprostřít mezi všechny senáty daného úseku. Stejně tak ZSS nebrání, aby rozvrh práce stanovil celou řadu výjimek ze standardních pravidel přidělování věcí – například specifická pravidla pro související věci.³¹

²⁰ Srov. zejména § 40–45 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

²¹ Srov. zejména § 1–2a Vyhlášky č. 37/1992 Sb.

²² Srov. zejména § 1 Instrukce č. 505/2001-Org.

²³ Srov. § 41 odst. 1 ZSS a § 42 odst. 1 písm. a), c) a d) ZSS. Aspekty rozvrhu práce vztahující se na přísedící, asistenty soudců a soudní úředníky [blíže viz § 42 odst. 1 písm. e) ZSS] a aspekty týkající se pobočky soudu [blíže viz § 42 odst. 1 písm. b) ZSS] zde ponechávám stranou.

²⁴ K jednotlivým funkcím rozvrhu práce, srov. část 2.

²⁵ Srov. např. § 42 odst. 1 písm. e) ZSS.

²⁶ § 1 bod 7. Instrukce č. 505/2001-Org.

²⁷ Srov. § 27–34 GOG; a 21a–21g GVG.

²⁸ Srov. § 41 odst. 2 ZSS.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Tento stav aproboval i Ústavní soud; srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 721/10 ze dne 16. 9. 2010 (N 199/58 SbNU 767), bod 23.

³¹ Typickým příkladem je například Rozvrh práce Nejvyššího správního soudu pro rok 2013 (dostupný na www.nssoud.cz), zejména bod 3.8.1, jenž stanovil mj., že „*věci, v nichž je dána totožnost žalobce, se přidělují těmúž soudci zpravodají, a to do výše deseti věcí přidělených stejnému soudci zpravodají; dále se tyto věci přidělují jinému soudci téhož senátu*“.

Zákon o soudech a soudcích však přece jen určitá omezení obsahuje. V prvé řadě je nutné zmínit § 42 odst. 2 ZSS, který definuje pravidla pro prvotní přidělování spisů. Při bližším prozkoumání však zjistíme, že kromě zcela základních předpokladů (dodržení specializace soudců podle zvláštních právních předpisů, respektování poboček soudu a rozdělování věcí podle předmětu řízení a speciálního pravidla pro insolvenční koncernu) toto konvolutivní ustanovení stanoví jen tři podmínky: (1) že pracovní vytížení jednotlivých soudních oddělení by mělo být „pokud je to možné“ stejné; (2) že v den, kdy věc soudu došla, musí být nepochybné, do kterého soudního oddělení náleží; a (3) je-li v rámci jednotlivých úseků určeno rozvrhem práce více soudních oddělení, rozdělují se mezi ně věci ve stanovených poměrech vždy postupně.

Tato pravidla vypadají na první pohled „neprůstředně“. Při detailnějším zkoumání však zjistíme, že diskreci předsedy soudu při tvorbě rozvrhu práce příliš neomezují, ba spíše naopak. První pravidlo výslovně umožňuje odchýlit se od standardního způsobu přidělování věcí s odkazem na nutnost zajistit rovnoměrné pracovní vytížení, a tudíž již tak velký vliv předsedy soudu na přidělování věcí vlastně ještě rozšiřuje. Co se rozumí „stejným pracovním vytížením“ (respektive podle jakých kritérií se určí), ZSS nikde nestanoví, což opět zvyšuje diskreci předsedy soudu. A aby toho nebylo málo, spojení „pokud je to možné“ nechává předsedovi dokonce prostor pro to, aby i v případech, kdy podmínka rovnoměrného vytížení zjevně není splněna, nezasáhl. Opět je to jen a jen na jeho úvaze. Druhé pravidlo sice brání tomu, aby se s přidělováním věcí „šachovalo“ několik týdnů poté, co napadly na soud, nicméně nestanoví konkrétní algoritmus ani obecná pravidla pro to, jakým způsobem by spisy měly být rozděleny. ZSS dokonce ani nevyžaduje, aby přidělování věcí bylo nastaveno tak, aby byla vyloučena možnost ovlivnit přidělování či přerozdělování věcí.³² Stejně tak třetí pravidlo, že se věci mezi vícero senátů rozdělují „postupně“, zní sice hezky, ale ZSS nic neříká o tom, jak se určí, která věc v daný den dorazila na soud jako první a tedy podle čeho se poskládá pořadí věcí napadených v daný den. Dokonce nikde není zmíněno, jestli je rozhodující přesný čas doručení podání datovou schránkou, respektive jak poskládat pořadí věcí, v případech, kdy některé byly doručeny datovou schránkou, některé poštou a některé osobně na podatelnu. Z toho plyne, že český právní řád nedefinuje ani metodu ani algoritmus pro přidělování spisů a nikde ani výslovně nestanoví, že přidělování věcí musí být založeno na náhodném výběru.

V § 42(4) pak ZSS doplňuje čtvrtou podmínku, že rozvrhem práce „*nesmí být dotčeno rozdělení věcí a, pokud je to možné, ani zařazení soudců a přísedících do jednotlivých soudních oddělení, provedené před jejich účinností*“ (důraz doplněn). Hned další věta téhož ustanovení však říká, že „*[t]o neplatí, nebyl-li ve věci učiněn žádný úkon nebo došlo-li ke zřízení nového soudního oddělení nebo jeho zrušení*“ (důraz doplněn). Ze spojení „pokud je to možné“ v první větě § 42(4) ZSS plyne, že předseda soudu má v podstatě neomezenou diskreci při „překládání“ soudců mezi jednotlivými odděleními, a tedy i mezi jednotlivými soudními agendami. Z druhé věty pak lze dovodit, že pokud v nějaké věci nebyl učiněn úkon či pokud došlo ke zřízení nového soudního oddělení (což je zejména na velkých soudech poměrně častý jev), může předseda soudu přerozdělit i již dříve rozdělené jednotlivé věci. Nikde však zase nejsou stanovena kritéria, podle nichž mají být věci přerozděleny, ani kritéria (respektive omezení) pro „překládání“ soudců

³² *A contrario* § 51 odst. 1 slovenského zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech.

v rámci téhož soudu. To stejné platí i pro § 44(1) ZSS, který pamatuje na situace, kdy nemůže věc rozhodovat senát či samosoudce určený rozvrhem práce.

Podrobnější úpravu nenajdeme ani ve Vyhlášce č. 37/1992 Sb. ani v Instrukci č. 505/2001-Org., které buď parafrázují jinými slovy podmínky stanovené v samotném ZSS,³³ nebo se věnují spíše technickým detailům (např. dokdy musí předseda soudu projednat rozvrh práce se soudcovskou radou, dokdy musí být schválený rozvrh práce předložen ministerstvu spravedlnosti, rozvržení pracovní doby a stanovení úředních hodin, organizace soudního oddělení formou týmu či označování soudních oddělení výhradně arabskými číslicemi).³⁴

2. FUNKCE ROZVRHU PRÁCE

Ačkoliv se o rozvrhu práce hovoří obvykle v souvislosti s rozdělováním nápadu, tento dokument má vliv na mnohem více věcí než jen na prvotní přidělování spisů. Rozvrh práce ve skutečnosti plní hned pět funkcí: (1) určuje specializaci samosoudců a senátů, (2) stanoví, kdo s kým bude zasedat v senátu; (3) formuluje pravidla pro prvotní *přidělování* spisů poté, co napadnou na soud; (4) stanoví pravidla pro následné *přerozdělování* spisů, pokud tato potřeba nastane; a (5) na obou vrcholných obecných soudech rozvrh práce rozhoduje i o tom, kdo bude členem velkých senátů obou kolegií na Nejvyšším soudě (dále též „NS“) a rozšířených senátů³⁵ a jiných speciálních senátů³⁶ na Nejvyšším správním soudě (dále též „NSS“). Pojďme se tedy podívat na jednotlivé funkce rozvrhu práce detailněji.

Za prvé, vzhledem k tomu, že čeští soudci jsou specialisté, rozvrh práce de facto určuje specializaci (respektive specializace³⁷) samosoudců a senátů.³⁸ I tímto způsobem se samozřejmě dá nepřímou ovlivnit přidělování spisů, a to zejména tehdy, pokud je specializace samosoudců a/ nebo soudců definována velmi úzce. Extrémním příkladem jsou některé soudy, kde se určité agendě věnuje jen jeden jediný soudce. Tak tomu bylo například na Krajském soudě v Českých Budějovicích, kde se reorganizacemi zabýval jediný soudce.³⁹ Pak stačí věc „dostat“ před daný soud a navrhovatel/žalobce/obžaloba ví, že věc skončí před konkrétním soudcem. Toho využila podle dostupných zdrojů například

³³ Srov. § 1–2a Vyhlášky č. 37/1992 Sb.; a § 1 bod 2. Instrukce č. 505/2001-Org.

³⁴ Srov. § 1 body 1. a 3–8. Instrukce č. 505/2001-Org.

³⁵ Jde o sedmičlenný rozšířený senát podle § 16 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a devítičlenný rozšířený senát podle § 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Na Nejvyšším správním soudu (na rozdíl od Nejvyššího soudu) nikdy nemělo každé kolegium „svůj“ vlastní rozšířený senát (pozn. kolegia byla na Nejvyšším správním soudu zrušena k 31. 12. 2013; viz pozn. č. 65–66).

³⁶ Jedná se zejména o senát ve věcech kompetenčních žalob podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.; senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.; a zvláštní senát ve věcech kompetenčních sporů zřízený podle § 2 zákona č. 131/2002 Sb. Vzhledem k významu věcí projednávaných těmito „speciálními senáty“, je zřejmé, že jejich složení je zcela klíčové.

³⁷ Zejména na okresních a krajských soudech může rozvrh práce stanovit jednomu soudci hned několik agend; k potenciálním negativním důsledkům několika specializací, srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 20. 3. 2014, sp. 16 Kss 9/2013-91, zejména body 16 a 27–28 a 38.

³⁸ Zde je ale nutné dodat, že specializací soudců ovlivňuje v některých případech i samotný ZSS tím, že specifiky upravuje působnost některých soudů; srov. § 37–39 ZSS. Tato specializace stanovená zákonem hrála roli v kauze soudce Havlína (blíže viz část 4 tohoto článku).

³⁹ LÉKO, I. Losovat soudce nestačí! *Lidové noviny*, 20. 6. 2014, s. 10.

skupina Via Chem Group, která krátce před insolvencí přesunula své sídlo do Českých Budějovic.⁴⁰ Velmi úzká specializace senátů však existuje i na Nejvyšším soudu⁴¹ a někteří advokáti se rádi holedbají, že dokáží dovolání naformulovat tak, že se dostane před jimi preferovaný senát. To je asi trochu přehnané, nicméně přinejmenším platí, že „*jíž při zahájení civilního soudního sporu na soudu prvního stupně zpravidla víte, který soudce bude spor rozhodovat v poslední instanci* [o ...] *dovolání*“.⁴² I to představuje nezanedbatelné korupční riziko.

Nicméně, kromě nepřímého vlivu na přidělování spisů, má rozhodnutí o specializaci zásadní dopad pro dotčené soudce. Pokud se někdo na okresním soudě dlouhodobě věnuje trestnímu právu a je bez svého souhlasu najednou přesunut do civilněprávního senátu,⁴³ znamená to pro něj nutnost vynaložit zvýšené úsilí, aby se zorientoval v novém právním odvětví.⁴⁴ To může být pro přesunutého soudce nejen frustrující, ale vzhledem k požadovanému výkonu na okresních a krajských soudech i ohrožující jeho kariéru, neboť zpoždění ve vyřizování spisů způsobené „přesunutím“⁴⁵ na jinou agendu ho může dovést až do kárného řízení.

Za druhé, rozvrh práce stanoví, kteří soudci budou spolu zasedat v daném senátu. To se může z hlediska účastníka řízení jevit jako zcela marginální věc. Standardní pohled zní, že všichni soudci by jeden a tentýž případ měli rozhodnout totožně. Tak tomu však v reálném světě, a zejména na vrcholných soudech, není. Složení senátů tak může mít v některých hraničních či nedostatečně prejudikovaných věcech dopad na výsledek sporu. Krom toho má však složení senátů i svůj interní aspekt. Každý soudce ví, že dlouhodobě zasedat v senátu se dvěma názorově odlišnými soudci je při absenci separátních stanovisek u českých obecných soudů⁴⁶ frustrující.⁴⁷

Za třetí, rozvrh práce stanoví pravidla pro *prvotní přidělení* spisu poté, co věc napadne na soud. To znamená, že každý rozvrh práce by měl stanovit jednoznačný algoritmus, podle kterého se věci napadající na daný soud rozdělují mezi jednotlivé samosoudce, respektive senáty. V některých případech, zejména na malých soudech nebo při velmi vysoké specializaci (kde je na danou agendu vyčleněn pouze jeden senát/samosoudce), není v podstatě žádný speciální algoritmus potřeba, neboť o přidělení spisu rozhoduje

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Srov. RICHTER, T. Myšlenkové monopoly na vrcholných soudech. *Lidové noviny*, 23. 6. 2014, s. 15.

⁴² Ibidem.

⁴³ Podobné důsledky může mít dokonce přeložení v rámci *téhož* odvětví. Pokud je například specialista na právo sociálního zabezpečení přeložen do senátu specializujícího se na právo hospodářské soutěže (či naopak), bude též potřebovat mnoho času na to, aby se stal ve své nové specializaci expertem.

⁴⁴ Typickým příkladem je skutkový stav ve věci, jež vyústila v rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, kde byl soudce po 20 letech výkonu funkce soudce na civilním a obchodním úseku rozvrhem práce přeložen do trestního úseku (srov. bod 2 tohoto rozsudku). Přefazování soudců na jinou agendu však předcházelo i jiným kárným řízením (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. 13 Kss 1/2014-121).

⁴⁵ Záměrně zde používáme pojem „přesunutí“, abychom tento typ přefazování soudce v rámci *téhož* soudu odlišili od přidělení (§ 67–70b ZSS) a přeložení soudce (§ 71–73 ZSS) na *jiný* soud.

⁴⁶ Toto tvrzení již zcela neplatí. Možnost připojit a publikovat separátní stanovisko u členů rozšířených senátů, volebního senátu a kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu (§ 55a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v aktuálním znění) je však stále výjimkou z pravidla, která se vztahuje jen na zlomek rozhodnutí obecných soudů.

⁴⁷ Z rozhovorů se soudci sedmičlenného rozšířeného senátu NSS vyplynulo, že za jeden z hlavních přínosů zavedení separátních stanovisek bylo „vyčištění vzduchu“ v rozšířeném senátu a vymizení pocitu frustrace u přehlasovaných soudců (transkript rozhovorů je k dispozici u autora).

už sama specializace. Takto vysoká míra specializace je však na českých soudcích výjimkou a obvykle je na danou agendu vyčleněno vícero soudců či senátů. V takovém případě tedy rozvrh práce musí určit, kterému z těchto soudců (respektive senátů) bude věc přidělena. Tento algoritmus by měl být nejen transparentní,⁴⁸ předvídatelný⁴⁹ a zpětně verifikovatelný,⁵⁰ ale rovněž odolný proti zneužití zvenčí (tj. ze strany účastníků řízení) i zevnitř (zejména ze strany předsedy a místopředsedy soudu).

Snaha věc „dostat“ před konkrétního soudce nemusí totiž vycházet jen od stran sporu, které mají zájem na tom, aby věc byla rozhodnuta v jejich prospěch (anebo „jen“ rychleji⁵¹), ale rovněž zevnitř soudu, kde může být motivace daleko mnohověstevnatější. Řadový soudce může mít například eminentní zájem na přidělení věci obsahující neprejudikovanou otázku zásadního právního významu, protože se chce zviditelnit nebo „jen“ chce mít zásadní vliv na vývoj práva v dané oblasti. Předseda soudu může chtít rozhodovat zásadní věci s politickým podtextem sám či „jen“ zařídít, aby určité věci rozhodoval soudce, jenž má podle něj k určité specifické agendě, která se nedá vyčlenit v rámci obecných pravidel v rozvrhu práce, lepší předpoklady. Jiný předseda zase může chtít, aby nějakou velmi komplikovanou věc nerozhodoval čerstvě jmenovaný soudce, ale někdo s mnohaletou praxí.⁵² Potenciálních motivací na straně soudců a soudních funkcionářů je nepřeberné množství a je nemožné je všechny postihnout.

Za čtvrté, rozvrh práce rovněž formuluje pravidla pro *následné přerozdělování* spisů. K tomuto přerozdělování dochází častěji, než by se na první pohled mohlo zdát. Do „životu“ každého soudu totiž zasahuje řada externích faktorů, které dočasně či dokonce natrvalo mění jeho skladbu. Soudci mohou být v dlouhodobé pracovní neschopnosti, jít na rodičovskou dovolenou, být trvale přeloženi na vyšší soud či na jiný soud téhož stupně, jít na stáž na vyšší soud, odejít do důchodu před 70. rokem věku či dosáhnout věku 70 let, kdy jim zaniká funkce soudce ze zákona. Vzácnějšími případy jsou pak rezignace soudce, odvolání soudce z funkce kárným soudem či úmrtí soudce. Všechny tyto situace vyžadují přerozdělení věcí zbývajících po končícím či dočasně nepřítomném soudci. Všechny tyto situace však rovněž vytvářejí prostor ke zneužití.

Pravidla pro následné přerozdělování spisů jsou bohužel neprávem opomíjeným aspektem rozvrhu práce, ačkoliv přerozdělování spisů je stejně důležité jako prvotní přidělování spisů. I kdyby totiž bylo prvotní přidělování věcí nastaveno „sebenepřístupněji“, pokud není patřičná pozornost věnována i pravidlům pro jejich následné pře-

⁴⁸ Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243); I. ÚS 93/99 ze dne 27. 9. 2005 (N 183/38 SbNU 463); II. ÚS 2747/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 94/53 SbNU 207); II. ÚS 2029/08 ze dne 28. 5. 2009 (N 125/53 SbNU 565), bod 18; IV. ÚS 1302/10 ze dne 20. 4. 2011 (N 77/61 SbNU 239); či sp. zn. IV. ÚS 2053/12 ze dne 1. 11. 2012 (N 183/67 SbNU 219), bod 13.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1302/10 ze dne 20. 4. 2011 (N 77/61 SbNU 239).

⁵¹ Za zmínku zde stojí, že výsledky anonymní ankety provedené v roce 2003 na Okresním soudě v Banské Bystrici (v souvislosti se zaváděním elektronické podatelny) ukázaly, že „*dôvodom pre korupciu bolo zabezpečiť si pre rozhodovanie vo veci konkrétného, nimi vybratého sudcu, hoci cieľom bolo nie vždy ovplyvnenie výsledku, ale rýchle alebo pomalé konanie*“ [STARONOVÁ, K. Projekt „Súdny manažment“ ako protikorupčný nástroj. In: E. Sičáková-Beblavá – M. Beblavý (eds). *Jedenást statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Transparency International Slovensko, 2008, s. 222]. V České republice podobná anketa provedena nebyla, nicméně někteří advokáti tuto praxi potvrzují.

⁵² Srov. např. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 134; či SVOBODA, C. *Zákonný soudce. Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 561.

rozdělování, výsledný efekt je stejný, jako kdyby bylo děravé již prvotní přidělování.⁵³ Proto by měly pro přerozdělování věcí platit stejné principy jako pro prvotní přidělování – algoritmus pro přerozdělování věcí by tedy měl být transparentní, jednoznačný, zpětně verifikovatelný a resistantní proti zneužití zvenčí i zevnitř soudu.

Za paté, na obou vrcholných obecných soudech plní rozvrh práce ještě jednu zcela speciální funkci, pohříchu opomíjenou. Rozvrh práce Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu rovněž určuje, kdo bude členem velkých senátů obou kolegií (na Nejvyšším soudě) a rozšířených senátů (na Nejvyšším správním soudě). Pod tím se skrývá obrovská moc. Velké senáty Nejvyššího soudu a rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu mají totiž za úkol sjednocovat judikaturu, čímž zcela zásadním způsobem dotvářejí psané právo. S jistou nadsázkou lze říci, že ten, kdo rozhoduje o složení velkých či rozšířených senátů (respektive v nich má většinu), de facto rozhoduje o podobě práva v daném právním odvětví.

3. ÚČEL ROZVRHU PRÁCE

V předchozí části jsme rozebrali, co všechno může rozvrh práce ovlivnit. V této části se zaměříme na cíle rozvrhu práce, tj. jakému vyššímu účelu slouží. Z hlediska pozitivního práva je rozvrh práce projevem práva na zákonného soudce zakotveného v čl. 38 odst. 1 Listiny v rovině jednoduchého práva. Z tohoto pohledu je tedy cílem rozvrhu práce zajistit dodržování práva na zákonného soudce. To nás však neposouvá příliš daleko, neboť formulace práva na zákonného soudce v Listině je velmi strohá⁵⁴ a důvodová zpráva k Listině neexistuje. Proto je nutné se ptát, k čemu vlastně právo na zákonného soudce, a potažmo rozvrh práce, slouží a na co reaguje.

V prvé řadě právo na zákonného soudce slouží jako pojistka proti politickému ovlivňování soudních sporů. V tomto směru rozvrh práce reaguje na zneužívání pravomocí předsedů soudů, pečlivě vybíraných Komunistickou stranou Československa (KSČ), v době minulého režimu. Je obecně známo, že po zrušení komunistického⁵⁵ Státního soudu v roce 1952, kam byly v prvních letech po Únoru 1948 odkloněny nejcitlivější politické procesy, KSČ postačilo k zajištění „správných“ výsledků v pro režim důležitých věcech relativně málo – mít pod kontrolou předsedu soudu a jeden „spolehlivý“ senát.⁵⁶

Vzhledem k neomezené diskreci předsedy soudu při přidělování věcí tak bylo lehké dosáhnout požadovaného výsledku i na soudech, kde by tomuto výsledku většina jeho soudců nebyla nakloněna. Řečeno jinak, rozvrh práce zvyšuje cenu za dosažení požadovaného výsledku soudního sporu – náhodné přidělování spisů totiž znamená, že politický subjekt, který chce dosáhnout kýženého výsledku, musí zařídít, aby byli zcela loajální všichni soudci, a nikoliv jen jeden senát. Takovou totální kontrolu nad soudní mocí

⁵³ Srov. WORATSCH, G. Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 552; či zkušenosti ze Slovenska po nástupu Štefana Harabina do čela Nejvyššího soudu v roce 2009, jež jsou popsány v části 4.

⁵⁴ Čl. 38 odst. 1 Listiny zní následovně: „Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“

⁵⁵ Často se zapomíná, že Státní soud existoval i za První republiky v letech 1923–1935 (srov. zákon č. 51/1923 Sb., o státním soudě).

⁵⁶ Srov. BIČOVSKÝ, J. K pojmu „zákonný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 307–308; MOKRÝ, A. Právo na zákonného soudce, *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 557; a část 4, zejména pozn. č. 81.

neměl ani komunistický režim, a proto se uchyloval, zejména v sedmdesátých a osmdesátých letech, k výše uvedené taktice „spolehlivých senátů“.⁵⁷ Tím docházelo k porušování soudcovské nezávislosti. Lze tedy konstatovat, že rozvrh práce dotváří a upevňuje nezávislost soudů, a potažmo i dělbu moci.⁵⁸

Druhým cílem rozvrhu práce je minimalizace korupce, klientelismu a nepotismu. Rozvrh práce slouží jako ochrana proti libovolnému či účelovému obsazení jednajícího soudu ad hoc.⁵⁹ I zde totiž platí železná logika – vždy je jednodušší uplatit či vydírat jednoho soudce, než všechny soudce daného soudu. Je to nejen levnější, ale i méně riskantní, neboť čím více lidí je do korupce zapojeno, tím větší je pravděpodobnost odhalení těchto praktik. Náhodné přidělování spisů, za předpokladu dostatečně široce formulované specializace a dostatečně velkého soudu, tak opět zvyšuje cenu, za kterou lze „zařídít“ přidělení věci vhodnému soudci a „koupit“ si tím požadovaný výsledek sporu, a tím minimalizuje korupci.

Za třetí, rozvrh práce přispívá k realizaci práva účastníků na nestranný soud a institucionální nestrannosti soudní moci. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „[p]rvotním smyslem práva na zákonného soudce je vyloučit svévolnou manipulaci při přidělování věcí jednotlivým soudcům, tzn. zajistit nestranné rozhodování nezávislým soudcem [...]“.⁶⁰ Zde je ale nutné zdůraznit, že ani dokonalý rozvrh práce nedokáže vždy zařídít, že věc nenapadne podjatému soudci. Dobře nastavený rozvrh práce pouze snižuje tuto pravděpodobnost a brání systematickému porušování práva na nestranný soud.

Další tři cíle jsou daleko subtilnější. Za čtvrté, rozvrh práce má zajistit dělbu pravomocí a odpovědnosti mezi předsedou soudu (případně místopředsedou soudu či předsedou senátu) a řadovými soudci. Řečeno jinak, rozvrh práce má chránit řadového soudce před šikanou či bossingem ze strany soudních funkcionářů. Předsedové soudu totiž mohou mít motivaci nastavit rozvrh práce „k obrazu svému“, aniž by na ně někdo tlačil zvnějšku, jak tomu bylo u politického ovlivňování kauz v minulém režimu rozebraného výše.⁶¹ Předseda soudu se může snažit získat podporu pro získání jiné funkce (např. pro přeložení na vyšší soud) pro sebe či pro své „oblíbené“ soudce, může chtít dělat pouze agendu, která ho baví (a nezajímavou agendu přesunout na jiné soudce), může si chtít ulehčit práci tím, že si přidělí lehčí věci (z čehož zákonitě plyne nutnost „přehodit“ komplikovanější věci na jiné soudce), může požadovat větší výkonnost od mladších kolegů nebo se dokonce může chtít mstít svým kritikům, anebo „jen“ potřebuje někým zaplnit mezeru v uvolněné agendě (např. po odcházejícím soudci). To stejné může činit i místopředseda soudu, pokud je mu svěřeno sestavování senátů a přidělování spisů na určitém úseku soudu, či předseda senátu, pokud napadají věci „na senát“ (a nikoliv na jednotlivé soudce), které následně mezi sebe a votanty rozděluje předseda

⁵⁷ Blíže viz část 4.

⁵⁸ Srov. nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), bod 21.

⁵⁹ Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101); sp. zn. III. ÚS 230/96 ze dne 29. 5. 1997 (N 65/8 SbNU 141); sp. zn. III. ÚS 200/98 ze dne 17. 12. 1998 (N 155/12 SbNU 423); sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243); sp. zn. I. ÚS 93/99 ze dne 27. 9. 2005 (N 183/38 SbNU 463); sp. zn. II. ÚS 2029/08 ze dne 28. 5. 2009 (N 125/53 SbNU 565), bod 16; sp. zn. IV. ÚS 2053/12 ze dne 1. 11. 2012 (N 183/67 SbNU 219), bod 21; či sp. zn. II. ÚS 3213/10 ze dne 2. 6. 2011 (N 105/61 SbNU 581), bod 12.

⁶⁰ Nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), bod 21.

⁶¹ Této pravomoci v minulosti zneužívali předsedové soudů i v Rakousku; srov. WORATSCH, G. Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 548.

senátu. Rozvrh práce tedy chrání řadové soudce před zásahy soudních funkcionářů a upevňuje tak interní nezávislost soudců.

Za páté, dobře nastavený rozvrh práce chrání každého soudce před nutkáním vybírat si agendu či konkrétní případy. Pokud tomuto nutkání přesto podlehne, musí porušit jasně formulované pravidlo, což ho vystavuje hrozbě kárného postihu. To platí i pro soudní funkcionáře. Pokud je rozvrh práce nastaven tak, že je diskrece soudního funkcionáře přidělování a přerozdělování spisů minimální, chrání rozvrh práce před tímto nutkáním i soudní funkcionáře.

Za šesté, rozvrh práce by měl být, zejména z dlouhodobého hlediska, koncipován tak, aby bránil vytvoření myšlenkových monopolů a intelektuální osifikaci soudu. To platí zejména pro vrcholné soudy. Trefně to poznamenal Tomáš Richter v souvislosti s úzkou specializací na Nejvyšším soudu, která de facto vede k situaci, že dva až tři soudci představující většinu v příslušném senátu mají v podstatě monopol na výklad „svých paragrafů“, a to vzhledem k jejich věku někdy dokonce na několik desítek let.⁶²

Opačným směrem se vydal Nejvyšší správní soud, který ke dni 1. 1. 2014 zrušil kolegia a tým (do značné míry)⁶³ i specializaci soudců, což předseda NSS Josef Baxa odůvodnil následovně: „Zrušení specializace umožní širokou odbornou debatu ve všech agendách napříč celým soudem, zabrání nebezpečnému zakonzervování a ustrnutí judikaturního vývoje, parcelaci práva či neprovázanosti rozhodování mezi jednotlivými agendami“.⁶⁴ Úzká specializace na Nejvyšším soudu jde přesně opačným směrem. Tím samozřejmě nechceme říct, že Nejvyšší soud by měl zrušit kolegia. To je řešení, které v případě Nejvyššího soudu nedává smysl.⁶⁵ Možností, jak zabránit „myšlenkovým monopolům“, je ale daleko více – od zrušení specializace v rámci kolegií přes „změkčení“ specializace určením alespoň 2 či 3 senátů ke každé agendě až po rotaci po několika letech do jiné specializace. Každé z těchto opatření se dá realizovat právě prostřednictvím rozvrhu práce.⁶⁶

Poslední dva cíle mají spíše organizační charakter a směřují k zajištění dobré správy soudu. Za sedmé, rozvrh práce by měl přispívat k efektivitě práce soudce i celého soudu. Slovy Jaromíra Jirsy, rozvrh práce by měl být nastaven tak, aby „práva u soudu šla“.⁶⁷ Měl by tak odrážet skladbu nápadu, zajišťovat rovnoměrné zatížení všech soudců, předcházet častému přerozdělování věcí a zajišťovat plynulý výkon soudnictví na všech úsecích soudu. Obzvláště pečlivě by pak měla být nastavena kritéria definující, co už je nepřiměřené zatížení soudce (respektive podle jakých kritérií se zatížení soudců posuzuje), a jak v takovém případě postupovat.

⁶² RICHTER, T. Myšlenkové monopoly na vrcholných soudech. *Lidové noviny*, 23. 6. 2014, s. 15.

⁶³ V této souvislosti je nutné dodat, že na NSS stále působí řada speciálních rozhodovacích formací (například senát ve věcech kompetenčních žalob podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.; senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.; zvláštní senát ve věcech kompetenčních sporů zřízený podle § 2 zákona č. 131/2002 Sb.; oba rozšířené senáty či kárné senáty), ve kterých všichni soudci NSS nezasedají.

⁶⁴ Josef Baxa, *Nejvyšší správní soud se rozhodl pro vnitřní proměnu a zrušil specializovanou kolegia*, tisková zpráva ze 4. 12. 2013, dostupná na www.nssoud.cz.

⁶⁵ V českém kontextu si lze jen stěží představit, že by bylo zrušeno civilní a trestní kolegium a každý soudce Nejvyššího soudu by tak rozhodoval o obou agendách. Zde je nutné vidět rozdíl oproti Nejvyššímu správnímu soudu, jehož obě kolegia, finančně-správní i sociálně-správní, zahrnovala věci spadající do téhož právního odvětví (správního práva) a řídila se stejným procesním kodexem (soudním řádem správním).

⁶⁶ Existují samozřejmě i další možnosti, jak zabránit myšlenkovým monopolům (např. zavedení separátních stanovisek). Ty však vyžadují změnu zákona.

⁶⁷ JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 134.

Konečně za osmé, rozvrh práce by měl umožnit flexibilně reagovat na nenadálé změny, které brání tomu, aby bylo možné věc rozhodnout v původním složení.⁶⁸ Rozvrh práce tedy musí obsahovat jasná pravidla pro zastupování soudců v případě stáze soudce, odchodu na mateřskou či rodičovskou dovolenou, dlouhodobé nemoci, podjatosti, přidělení nového soudce k danému soudu a jiným změnám.

V souvislosti s účely rozvrhu práce je na závěr nutné poznamenat, že všech osm výše uvedených účelů nelze vždy dosáhnout v plné míře. Některé z výše uvedených účelů jsou totiž protichůdné a mnohdy je s nimi spojen i jistý kompromis, tj. něco za něco.⁶⁹ Pokud ponechává rozvrh práce předsedovi soudu větší flexibilitu při správě soudu (sedmý a osmý účel), zákonitě je zranitelnější vůči korupci a zásahům do nestrannosti a nezávislosti soudců (první, druhý a třetí účel). Navíc je třeba mít na paměti, že jiné požadavky budeme klást na rozvrh práce malých soudů o několika soudcích (kde se prostě bez kompromisů neobejdeme) než u velkých krajských soudů majících stovky a více soudců, a ještě jiné podmínky budeme klást na oba vrcholné obecné soudy. Dokonalé „konfekční řešení“ použitelné na každý obecný soud bohužel neexistuje.

4. FORMY OBCHÁZENÍ A ZNEUŽITÍ ROZVRHU PRÁCE

Pro pochopení významu rozvrhu práce pro posílení nezávislosti soudní moci a pro boj s korupcí soudců je nutné kromě nezbytné teorie zmínit i konkrétní příklady zneužití a obcházení rozvrhu práce. V této souvislosti se krátce zmíníme o technikách používaných komunistickým režimem v letech 1948–1989, postupu Štefana Harabina po nástupu do čela Nejvyššího soudu SR v roce 2009 a nakonec zmíníme i vybraná kárná řízení vedená proti soudním funkcionářům v České republice, jež se nějakým způsobem týkala rozvrhu práce.

Začneme technikami československého komunistického režimu v letech 1948–1989. Zde je nutné si uvědomit, že tyto techniky se měnily v průběhu času. Těsně po Únoru 1948, kdy byl komunistický režim na vrcholu svých sil, manipulace s rozvrhy práce nebyla příliš potřeba.⁷⁰ Tehdejší režim měl totiž k dispozici účinnější prostředky – citlivé politické kauzy byly „odkloněny“ k nově vzniklému Státnímu soudu (1948–1952),⁷¹ který měla Komunistická strana Československa plně pod kontrolou,⁷² monstrprocesy s Miladou Horákovou, Rudolfem Slánským a dalšími byly zinscenovány od A do Z⁷³

⁶⁸ K tomu srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2747/08 ze dne 21. 4. 2009 N 94/53 SbNU 207; či usnesení Ústavního soudu sp. zn. ÚS 2021/12 ze dne 23. 10. 2012; a usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3058/12 ze dne 27. 3. 2013.

⁶⁹ Srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 133; či BIČOVSKÝ, J. K pojmu „zákonný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 306.

⁷⁰ K tomu srov. zejména MOTEJL, O. Soudnictví a jeho správa. In: M. Bobek – P. Molek – Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 814–818; či KÜHN, Z. Socialistická justice. In: *Ibidem*, zejména s. 824–826 a 829–831. K fungování soudnictví v prvních letech komunistického režimu srov. rovněž ULČ, O. *Malá doznání okresního soudce*. Šulc a Švarc, 2013.

⁷¹ Srov. zákon č. 232/1948 Sb., o státním soudu.

⁷² K činnosti komunistického Státního soudu, srov. VOREL, J. – ŠIMÁKOVÁ, A. a kol. *Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl I*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2003, zejména s. 15–16, 85–89, 132–156, 171–187, 250–256, 288–308 a 332–333. Srov. rovněž KÜHN, Z. Socialistická justice. In: M. Bobek – P. Molek – Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 829; či LATA, J. Prokuratura. In: *ibidem*, s. 851.

a díky zákonu č. 319/1948 Sb. o zlidovění soudnictví komunistickým režimem pečlivě vybraní soudci z lidu⁷⁴ získali většinu ve všech senátech na všech stupních soustavy obecného soudnictví od okresních soudů až po Nejvyšší soud ČSR.⁷⁵ Komunistický režim tak zjednodušeně kontroloval všechny senáty,⁷⁶ a tudíž až na výjimky nepotřeboval ovlivňovat přidělování jednotlivých věcí. Pravomoc Nejvyššího soudu atrahovat si jakoukoliv věc od nižších soudů⁷⁷ a neomezená⁷⁸ pravomoc předsedů soudů, opět pečlivě vybraných komunistickým režimem, při přidělování spisů⁷⁹ byla toliko záložním řešením.

Možnost manipulovat s rozvrhem práce začala pro Komunistickou stranu ČSR nabývat na významu až v 60. letech, kdy entusiasmus (nejen ve společnosti, ale i v justici) z komunistického režimu začal vyprchávat. Zneužívání rozvrhu práce pak dosáhlo svého vrcholu v období normalizace, kdy se rozvrh práce stal jedním z klíčových nástrojů pro udržování kontroly režimu nad výkonem soudní moci. V tomto období, kdy se začaly objevovat první případy pasivní rezistence soudců, se komunistický režim spoléhal na předsedy soudů a hrstku ověřených „spolehlivých“ soudců. To mu bohatě stačilo k tomu, aby dosáhl kýženého výsledku v politicky citlivých soudních sporech.⁸⁰

Techniky byly různé. Předseda soudu si mohl buď citlivou věc atrahovat přímo do senátu, kterému předsedal, či mohl věc přidělit, ať už individuálně či pomocí obecného pravidla v rozvrhu práce, konkrétnímu senátu složenému ze „spolehlivých“ soudců.⁸¹ Jak přidělování věcí „spolehlivým“ senátům probíhalo v praxi, popsal Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 23/05, který se týkal kritiky soudců:

„v 70. a 80. letech nebyla justiční represe masová, nýbrž cílená. Odsuzujících rozsudků nebylo mnoho. Z odsuzujících rozsudků za pobuřování, vynesených v obvodu Městského soudu v Praze od roku 1975 (kdy JUDr. Píchová znovu nastoupila na městský soud), do roku 1989, bylo na základě rehabilitačního zákona zrušeno 12 rozsudků (srov. in kolektiv: Soudní

⁷³ Srov. KAPLAN, K. *Největší politický proces. M. Horáková a spol.* Brno: Doplněk, 1995; či VOREL, J. – ŠIMÁKOVÁ, A. a kol. *Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl I.* Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2003, zejména s. 92, 140–143 a 244–245.

⁷⁴ Při výběru soudců z lidu se Komunistická strana ČSR poučila ze svého „neúspěchu“ při výběru přísedících do retribučních soudů; srov. blíže FROMMER, B. *National Cleansing: Retribution against Nazi Collaborators in Postwar Czechoslovakia.* Cambridge University Press, 2005, s. 313–314.

⁷⁵ Srov. § 2 odst. 1, § 6 odst. 1 a § 8 odst. 1 zákona č. 319/1948 Sb. o zlidovění soudnictví.

⁷⁶ Samosoudcovské rozhodování mezi roky 1949 a 1969 neexistovalo (to bylo znovu zavedeno až bodem 4 ústavního zákona č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy).

⁷⁷ Srov. § 20 odst. 1 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů. Tato pravomoc byla zrušena až zákonem č. 66/1956 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů.

⁷⁸ Pravomoc předsedy Nejvyššího soudu ČSR v této oblasti byla omezená toliko dohledem Generálního prokurátora, jehož účast na zasedání pléna Nejvyššího soudu ČSR byla povinná; srov. § 27 odst. 3 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů.

⁷⁹ Srov. § 14–17 nařízení ministra spravedlnosti č. 95/1952 Sb., kterým se vydává jednacím řád pro soudy (vydané na základě zmocnění v § 49 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů); a § 25 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů. Zde je však nutno zdůraznit, že tuto pravomoc měli předsedové soudů již za Rakouska-Uherska a za První republiky [srov. § 13 císařského patentu o ustanovení Nejvyššího soudu (*Statut des Obersten Gerichtshofes*), RGBL. Nr. 325/1850; a § 26, 28, 32 a 34 zákona o organizaci soudní (*Gerichtsorganisationsgesetz*), RGBL. Nr. 217/1896, ve znění platném v českých zemích za První republiky].

⁸⁰ Srov. UHL, P. *Právo a nespravedlnost očima Petra Uhla.* Praha: C. H. Beck, 1998; či KÜHN, Z. *Ideologie aplikace práva v době reálného socialismu.* In: M. Bobek – P. Molek – Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu.* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 77–78. Srov. rovněž nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 230/96 ze dne 29. 5. 1997 (N 65/8 SbNU 141); nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007, bod 44; nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), bod 21 *in fine*; či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2010, sp. zn. 36 C 8/2008 *Justiční mafie II*, bod 105.

⁸¹ Srov. *Ibidem*.

perzekuce politické povahy v Československu 1948–1989, Praha, USD AV ČR, 1993, str. 187). Politický vliv v justici se tehdy prosazoval spíše výběrem osob (Šámal, P, K úpravě trestního procesu v letech normalizace, in Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989, Praha, Karolinum, 2004, str. 310). „Zevšeobecňovací“ senát, jehož členkou byla vedlejší účastnice, vykonával i významná dozorová oprávnění [...] ve vztahu k obvodním soudům a podával podněty ke stížnosti pro porušení zákona, jež byla významným nástrojem politické intervence (cit. dílo str. 329 a 330).“⁸²

Předsedové soudů však mohli využívat svou moc i perverznejším způsobem – například mohli testovat „spolehlivost“ některých ne zcela uvědomělých soudců tím, že přidělili politicky citlivou věc právě jim.⁸³ Podobné techniky byly zdokumentovány i v komunistickém Maďarsku⁸⁴ či Polsku.⁸⁵ Nejednalo se tedy o specifický československý fenomén, ale o systematický nástroj pozdních komunistických režimů, které se již nemohly spoléhat na dobrovolnou kooperaci soudců.

Příklady zneužití a obcházení rozvrhu práce komunistickým režimem jsou ukázkou snahy o získání kontroly nad výkonem soudní moci jako celkem a o zachování trestní represe nezbytné k udržení režimu. S tím už se v demokratickém režimu nesetkáváme. To ale neznamená, že rozvrh práce nemůže být a není zneužíván či obcházen. Stále se tak děje, akorát cíle jsou subtilnější. V trestních věcech je cílem nikoliv zvýšení represe, ale naopak snaha uniknout uznání viny, respektive „zařadit“ nízký trest. V civilních a obchodních věcech, a zejména pak v insolvenčních řízeních, je konečným cílem majetkové obohacení. Zneužití rozvrhu práce nemusí mít ale za cíl ovlivňování výsledku sporu. Leckdy je totiž motivováno snahou předsedy soudu ulehčit si práci či vypořádat si účty se svými kritiky v soudcovském stavu.

Právě posledně jmenovaný typ zneužití rozvrhu práce často uniká pozornosti stran sporu a veřejnosti, protože na první pohled nemá vliv na výsledek sporu, který strany primárně zajímá. Na příkladu praktik předsedy Nejvyššího soudu SR Štefana Harabina si však ukážeme, že tato forma zneužití rozvrhu práce má korozivní účinky na fungování soudní moci a na důvěru veřejnosti v soudnictví.

Štefan Harabin po nástupu do čela Nejvyššího soudu SR v roce 2009 učinil hned několik kroků týkajících se rozvrhu práce, specializace soudců a přidělování spisů. V první řadě propustil vedoucí podatelny a nahradil ji „svým“ člověkem.⁸⁶ Vůči svým kritikům na Nejvyšším soudu SR pak použil hned několik metod: vyčlenil je do vyhrazených senátů;⁸⁷ v některých případech je přeložil do senátů mimo jejich původní specializaci a někdy

⁸² Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007, bod 44. Blíže k tomuto nálezu, srov. KOSARĚ, D. Kritika soudkyně pro její působení v justici před rokem 1989. *Soudní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 231–234.

⁸³ Srov. KAPLAN, K. *Zpráva o zavraždění generálního tajemníka*. Praha: Mladá Fronta, 1992, s. 222 (kde Karel Kaplan naznačuje, že předsedající soudce v procesu s Rudolfem Slánským získal tuto prestižní pozici možná právě proto, že jeho politická minulost sama o sobě byla nejednoznačná). Tento způsob „testování“ loajality soudců byl rozšířen i v době normalizace. Pro brilantní popis této techniky v beletrii, srov. román Ivana Klímy *Soudce z milosti* (Academia, 2012).

⁸⁴ Srov. VARGA, CS. Legal Scholarship at the Threshold of a New Millennium. *Acta Juridica Hungarica*, 2001, sv. 42, č. 3–4, s. 191.

⁸⁵ RZEPLIŃSKI, A. *Die Justiz in der Volksrepublik Polen*. Frankfurt am Main: Vottorio Klostermann, 1996, s. 64 nn.

⁸⁶ KUBÍK, P. – MÚČKA, F. Ako úraduje Štefan I. Čistič. *Trend*, 2009, č. 38, s. 30; KUBÍK, P. Keď losuje Štefan Harabin: Na Najvyššom súde majú rozhodnutia predsedu občas väčšiu váhu ako paragrafy. *Trend*, 2010, č. 10, s. 22.

⁸⁷ Srov. MIHOČKOVÁ, E. Šikanovanie v talári, *Plus 7 dní*, [online] 12. 12. 2011 [2014-07-31], dostupné z: <http://www.pluska.sk/plus7dni/vsimli-sme-si/sikanovanie-vtalari.html>.

dokonce i do jiného kolegia;⁸⁸ přidělil jim více věcí než „loajálním“ kolegům;⁸⁹ přidělil jim většinu „zalhřutovaných“ věcí, které je nutné vyřídit v krátkých časových intervalech;⁹⁰ přidělil jim spisy bez „losování“ elektronickou podatelnou;⁹¹ odebral jim zajímavé spisy;⁹² a odstavil je od všech zajímavých či hospodářsky významných kauz,⁹³ které „neloajálním“ soudcům nadále nenapadají. Dalším nestandardním krokem pak byly velmi časté změny rozvrhu práce (podle Petera Paludu, soudce Nejvyššího soudu SR, jen v roce 2011 Štefan Harabin změnil rozvrh práce celkem 25x)⁹⁴ a časté přerozdělování spisů bez použití náhodného výběru.⁹⁵

Všechny tyto kroky vůbec nemusely být motivovány snahou ovlivnit výsledek konkrétních sporů. Jejich hlavním cílem bylo ztížit život soudců, kteří si dovolili otevřeně Štefana Harabina kritizovat. Z toho plyne, že rozvrh práce má nejen chránit strany civilního sporu před korupcí a zajišťovat férový výkon trestního a správního soudnictví, ale i chránit samotné soudce před šikanou ze strany předsedy soudu. Tato „interní dimenze“ rozvrhu práce upravující vztah předsedy soudu a řadových soudců je stejně důležitá jako „externí dimenze“, jež se dotýká účastníků soudního sporu. Zde je nutné rovněž podotknout, že výše uvedené praktiky Štefana Harabina nejsou vyčerpávajícím výčtem forem šikany a bossingu prostřednictvím rozvrhu práce. Těch je daleko více. Předseda se může například mstít „neloajálnímu“ soudci tím, že mu rozvrhem práce určí vícero specializací, či čerstvě jmenovanému či přeloženému soudci tím, že mu přidělí nejstarší složité případy.⁹⁶ Obě „techniky“ mají pro řadového soudce obzvláště negativní účinky.⁹⁷

Poslední skupinou příkladů, které dokreslí význam rozvrhu práce, jsou trestní a kárná řízení v České republice zmíněná v úvodu tohoto článku. Dosavadní trestní řízení s českými soudci poukazují na to, že pokušení korupce je nejsilnější ve věcech, kde jde o hodně. V kauzách konkurzní a insolvenční mafie⁹⁸ jde o hodně peněz. U trestných činů v dopravě⁹⁹ jde o řidičský průkaz a čistý trestní rejstřík, což pro někoho může mít ještě větší cenu než vysoký finanční obnos.

⁸⁸ Srov. KUBÍK, P. – MŮČKA, F. Ako úraduje Štefan I. Čistič. *Trend*, 2009, č. 38, s. 30.

⁸⁹ Srov. MIHOČKOVÁ, E. Šikanovanie v talári, *Plus 7 dní*, 12. 12. 2011.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Srov. Lietajúce spisy. *Trend*, 2010, č. 17, s. 25; KUBÍK, P. Keď losuje Štefan Harabin: Na Najvyššom súde majú rozhodnutia predsedu občas väčšiu váhu ako paragrafy. *Trend*, 2010, č. 10, s. 22–23. K elektronické podatelne, srov. níže pozn. č. 177–182.

⁹² Srov. KUBÍK, P. Keď losuje Štefan Harabin: Na Najvyššom súde majú rozhodnutia predsedu občas väčšiu váhu ako paragrafy. *Trend*, 2010, č. 10, s. 22.

⁹³ Srov. Ibidem.

⁹⁴ Citováno z MIHOČKOVÁ, E. Šikanovanie v talári, *Plus 7 dní*, 12. 12. 2011.

⁹⁵ Srov. např. KUBÍK, P. Najvyšší reaguje: Sedem trestných sudcov tvrdí, že spisy dostávajú „neexistujúce senáty“. *Trend*, č. 11/2010, s. 20–21; KUBÍK, P. Bez podatelne: Štefan Harabin sa už pre zákony netrápi. *Trend*, 2010, č. 10, s. 3.

⁹⁶ Odcházející soudce obvykle dokončí nejjednodušší věci, které se dají relativně rychle stihnout, aby odcházel ze soudu pokud možno s co nejmenším množstvím „nedodělků“, a ve skříni naopak nechá ty nejsložitější věci. Pokud jsou všechny tyto tzv. „ležáky“ přiděleny nově nastupujícímu soudci, jedná se o obrovský nápor, protože nejde o nápad se standardní skladbou lehčích a těžších věcí, ale o nápad výhradně těch nejtěžších věcí.

⁹⁷ K potenciálním negativním důsledkům několika specializací srov. rozhodnutí NSS ze dne 20. 3. 2014, sp. 16 Kss 9/2013-91, zejména body 16 a 27–28 a 38; rozhodnutí NSS ze dne 22. 3. 2013, sp. 16 Kss 6/2012-119, zejména bod 42; či rozhodnutí NSS ze dne 27. 6. 2013, sp. 13 Kss 4/2013-115, zejména č. l. 120), nepřidělí soudci asistenta (respektive přidělí soudci asistenta jen na omezený počet dní) atd.

⁹⁸ Srov. pozn. č. 5–6 a 8–11.

⁹⁹ Srov. pozn. č. 7.

Oba případy rovněž poukazují na špatné nastavení institucionálních mechanismů. Pokud jde o trestné činy v dopravě, ZSS zcela nepochopitelně určil jako jediný pražský soud příslušný projednávat všechny trestné činy v dopravě spáchané na území hlavního města Prahy Obvodní soud pro Prahu 2,¹⁰⁰ což v daném případě znamenalo, že všechny trestné činy v dopravě v Praze řešilo 8 soudců trestněprávního úseku Obvodního soudu pro Prahu 2.¹⁰¹ Právě specializace zakotvená v zákoně ve spojení s relativně malým počtem soudců Obvodního soudu pro Prahu 2 vytvořila potenciálně korupční podhoubí, protože pravděpodobnost, že se podaří věc dostat (ve spolupráci se státním zástupcem) před spřízněného soudce je v takové konstelaci poměrně velká. Kdyby se tyto věci přidělovaly všem pražským trestním soudcům působícím na obvodních soudech, elegantně by se tento problém vyřešil, protože šance ovlivnit složení soudu by byla mizivá. Specializace Obvodního soudu pro Prahu 2 je o to víc zarážející, že souzení trestných činů v dopravě nevyžaduje žádné speciální znalosti (na rozdíl třeba od insolvenčních věcí), na což představitelé soudní moci opakovaně poukazovali.¹⁰²

U insolvenčních věcí je situace komplikovanější, neboť k souzení těchto věcí soudce musí mít speciální znalosti v oblasti ekonomie, účetnictví, správy podniku a podobně. I tady však není v pořádku, pokud na určitých soudech soudí některé formy insolvence (např. reorganizaci) pouze pár soudců či dokonce jeden jediný soudce. To přímo svádí ke „strategickým“ přesunům sídel firem před vyhlášením insolvence do „spřízněného“ kraje.¹⁰³ Těmto situacím musí předseda soudu předcházet nastavením rozvrhu práce, aby tyto věci napadaly vícero soudcům, a pokud to není možné, tak musí zareagovat zákonodárce a stanovit, že tyto věci budou soudit pouze „velké“ krajské soudy, které mají dostatek soudců specializovaných v této problematice.¹⁰⁴

Vybraná kárná řízení se soudními funkcionáři v novodobé české historii nám pak doplní již tak plastický obrázek o možném obcházení a zneužívání rozvrhu práce. V kárném řízení vedeném u Vrchního soudu pod sp. zn. 1 Ds 14/2008 byla předsedkyně Městského soudu v Brně shledána vinnou za to, že v rozporu s platnými rozvrhy práce Městského soudu v Brně si nezákonně sama do svého soudního oddělení 72 C vybírala a přidělovala občanskoprávní případy jednoduššího charakteru (např. rozvody manželství, věci, v nichž byla žaloba vzata zpět, jednoduché hromadné žaloby, věci s opatrovníkem), které by podle platného rozvrhu práce měly napadnout jiným soudním oddělením.¹⁰⁵

Formulace tohoto skutku v kárném návrhu podaném předsedou Krajského soudu v Brně nám osvětlí, proč tak předsedkyně Městského soudu v Brně činila a jakým způsobem rozvrh práce obcházela:

„Tyto věci totiž nebyly přidělovány průběžně, nýbrž vždy jednorázově, tj. v jeden konkrétní den vždy větší množství jednodušších věcí si svým pokynem nechala přidělit do soudního

¹⁰⁰ Srov. § 37 ZSS.

¹⁰¹ Srov. PACLÍKOVÁ, A. Dopravní delikty budou řešit všechny soudy v Praze, plánuje ministerstvo. *IDNES.cz*, [online] 26. 2. 2013 [2014-07-31], dostupné z: http://praha.idnes.cz/kauza-soudce-havlina-0r1-/praha-zpravy.aspx?c=A130226_1894402_praha-zpravy_ab.

¹⁰² Ibidem. Srov. rovněž VACULÍK, P. Po Havlínovi dopravní delikty u všech soudů. *Právo*, 27. 2. 2013, s. 3.

¹⁰³ Srov. výše pozn. č. 40–41.

¹⁰⁴ Možností je samozřejmě více – od přidělování kauz nikoliv podle sídla firmy, ale celostátně, až po určení jednoho specializovaného krajského soudu, kam budou napadat všechny insolvenční věci, a kde bude dostatečný (rozuměj dostatečně velký) počet soudců, mezi něž se bude tento nápad rozdělovat.

¹⁰⁵ Rozhodnutí kárného senátu Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 2. 2009, sp. zn. 1 Ds 14/2008 (odvolání kárně obviněné bylo zamítnuto rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. 1 Skno 3/2009).

oddělení 72 C. Toto přidělování prováděla JUDr. M. K. tak, že na základě jejího pokynu byly občanskoprávní věci shromážděny za určité období na podatelně městského soudu. Z takto shromážděného nápadu občanskoprávních věcí, který si nechala předložit, si vybrala ty jednodušší věci, které si na základě vlastního pokynu nechala přidělit do jí rozhodovaného soudního oddělení 72 C. Vybrané spisy nechávala přinést svojí sekretářkou paní M. M. na podací oddělení paní M. H. s pokynem zapsat tyto věci do oddělení 72 C. Udělila také pokyn vedoucím kanceláře Ro, aby jí předkládaly hromadně věci, ve kterých byly žaloby vzaty zpět.¹⁰⁶

Z této formulace plyne, že motivací předsedkyně Městského soudu v Brně bylo laicky řečeno ulehčit si práci. Toho dosahovala předsedkyně tím, že si do svého senátu „stahovala“ jednodušší věci, které se daly ukončit jednoduchým procesním usnesením (případy zpětvzetí žalob), bagatelní věci od stejného žalobce, jež umožňovaly rychlé získání mnoha „čárek“ (jednoduché hromadné žaloby), věci vyžadující minimum dokazování či věci obecně považované za jednodušší (rozvody manželství). Jak toho předsedkyně dosáhla? Stačilo nařídít pracovníkovi podatelny, aby nerozděloval občanskoprávní věci každý den, ale shromáždil je za delší období. Z takto velkého balíku věcí nashromážděných za několik dní se se pak předsedkyni soudu daleko jednodušeji vybíral dostatek jednoduchých věcí, které si nechala přidělit do svého soudního oddělení. Taková manipulace přímo na podatelně je (za předpokladu, že dotčený pracovník podatelny nepřestane s předsedou soudu spolupracovat) velmi těžko odhalitelná, a proto extrémně nebezpečná.

Jiným příkladem týkajícím se rozvrhu práce, který se stal předmětem kárného řízení, bylo nastavení samotného rozvrhu práce tak, že umožňoval místopředsedovi Krajského soudu v Brně rozhodovat o přidělování insolvenční věci podle své diskrece. Rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro roky 2010 a 2011 byl totiž v části týkající se insolvenčních věcí formulován tak, že obecná pravidla pro přidělování věcí platila pouze potud, „*nerozhodne-li v odůvodněných případech předseda a v době jeho nepřítomnosti příslušný místopředseda soudu jinak*“.¹⁰⁷ U takto formulovaného pravidla pro přidělování spisů není ani třeba rozvrh práce obcházet, neboť možnost ovlivňovat přidělování věcí je do něj přímo „zabudována“. Místopředseda Krajského soudu v Brně tak mohl například vydat pokyn k přidělení konkrétní věci do svého vlastního oddělení (skutek I. kárného návrhu)¹⁰⁸ či zastavit nápad věcí do svého soudního oddělení (skutek II. kárného návrhu).¹⁰⁹ Je tedy jasné, že takto koncipované „obecné pravidlo“ v rozvrhu práce je zjevně v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny (skutek IV. návrhu).¹¹⁰ Vzhledem k částečné opožděnosti kárného návrhu (týkající se skutku IV. návrhu)¹¹¹ a špatně formulovaným skutkům I a III kárného návrhu¹¹² však kárný senát shledal místopředsedu Krajského soudu v Brně vinným toliko za zastavení nápadu do svého senátu (tj. za skutek II. kárného návrhu).¹¹³

Kárné řízení s místopředsedou Krajského soudu v Brně tak opět potvrzuje, že pokud jde o rozvrh práce, pověstný ďábel se skrývá v detailech. Krom toho poukazuje na další aspekt – zcela selhávající kontrolu rozvrhů práce ze strany Ministerstva spravedlnosti,

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Citováno podle č. l. 258 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹⁰⁸ Srov. č. l. 253 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹⁰⁹ Srov. č. l. 253 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹¹⁰ Srov. č. l. 253 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹¹¹ Srov. č. l. 265 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹¹² Srov. č. l. 267–270 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

¹¹³ Srov. výrok rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251.

kterým musí všechny obecné soudy na základě Instrukce č. 505/2001-Org svůj rozvrh práce zasílat.¹¹⁴ Na rozdíl od ovlivňování přidělování spisů na podatelně, které je mnohem hůře odhalitelné, byl u Krajského soudu v Brně problém přímo ve znění rozvrhu práce, a tudíž se dal velmi rychle při patřičné kontrole odhalit. Kdyby skutečně někdo systematicky rozvrhy práce na Ministerstvu spravedlnosti pečlivě procházel, ministerstvo mohlo KS v Brně na tento problém zavčas upozornit.¹¹⁵

V této souvislosti je nutné doplnit, že detailní rozbor kárných řízení se soudci týkajícími se nějakým způsobem rozvrhu práce by vydal na samostatný článek. Výše uvedené dva případy jsou zmíněny toliko jako ilustrace možných forem zneužití či obcházení rozvrhu práce. Stejně tak motivací k manipulaci s přidělováním spisů může být daleko více a některá dosud nebyla v kárných řízeních se soudci vůbec zachycena. Soudci mohou chtít získat do svého soudního oddělení určité věci nejen za účelem finančního zisku či ovlivnění výsledku sporu týkajícího se někoho známého (tzv. věcná korupce), ale třeba i s cílem se někomu zavděčit a zvýšit si tím šanci na „povýšení“¹¹⁶ (tzv. kariérní korupce), někomu se pomstít nebo „jen“ zanechat v daném právním odvětví co největší stopu a zvýšit tak svůj vliv a reputaci. S jistou nadsázkou zde lze citovat Richarda Posnera, který na otázku „Co soudci maximalizují“, odpovídá: „to stejné, co všichni ostatní“, tj. peníze, volný čas, vliv a prestiž.¹¹⁷

5. POSKYTUJE ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA DOSTATEČNÉ ZÁRUKY PROTI OBCHÁZENÍ A ZNEUŽITÍ ROZVRHU PRÁCE?

Současnou českou právní úpravu rozvrhu práce jsme rozebrali v části 1. Z této analýzy plynou čtyři základní nedostatky. V první řadě v ZSS ani v jiném právním předpise není výslovně definována metoda či algoritmus pro přidělování spisů. To vede k tomu, že každý soud si může nastavit kritéria pro rozdělování věcí de facto podle libosti. Za druhé, v ZSS ani nikde jinde dokonce není ani výslovně uvedeno, že přidělování věcí musí být nastaveno tak, aby nešlo ovlivňovat. Třetím nedostatkem je skutečnost, že ZSS ani jiný právní předpis nestanoví žádná pravidla pro přerozdělování věcí. Tyto tři nedostatky se týkají rozdělování věcí, ať už prvotního přidělování či následného přerozdělování.

Čtvrtý nedostatek se týká přesunu soudce na jinou agendu v rámci téhož soudu. Soudce, který je přesunut na jinou agendu, totiž nemá žádnou možnost, jak se proti tomuto přesunu bránit. ZSS proti rozvrhu práce výslovně nepřipouští žádný opravný prostředek. Proti rozhodnutí předsedy soudu o rozvrhu práce nelze vznést námitky k jinému orgánu

¹¹⁴ Srov. § 1 odst. 8 Instrukce č. 505/2001-Org.

¹¹⁵ Ministerstvo spravedlnosti tak učinilo, ale pozdě, a tudíž část připouštějící přidělení věci na základě rozhodnutí předsedy či místopředsedy soudu byla z rozvrhu práce vypuštěna až s účinností od 1. 7. 2011 (citováno podle č. l. 256 rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 11 Kss 18/2011-251).

¹¹⁶ Jsme si vědomi, že zákon o soudech a soudcích nezná termín „povýšení“ soudce. „Povýšení“ je zde použit záměrně jako zastřešující termín, který zahrnuje trvalé přeložení na soud vyššího stupně, dočasné přeložení na soud vyššího stupně, jmenování předsedou senátu, jmenování předsedou kolegia (po zrušení kolegií na Nejvyšším správním soudu je tento typ „povýšení“ možný jen na Nejvyšším soudu), zařazení do velkého senátu Nejvyššího soudu nebo rozšířených senátů Nejvyššího správního soudu, a jmenování předsedou či místopředsedou soudu. Všechny tyto funkce totiž přináší „povýšenému“ soudci alespoň jednu z následujících výhod: vyšší plat, méně práce, větší prestiž a/nebo větší vliv.

¹¹⁷ POSNER, R. What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does). *Supreme Court Economic Review*, 1993, Vol. 3, s. 1.

a Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku vyloučil i soudní přezkum rozvrhu práce.¹¹⁸ V tomto ohledu je zajímavé, že ZSS chrání soudce před jejich „degradací“ (přeložením na soud nižšího stupně) a před přeložením na jiný soud téhož stupně bez jejich souhlasu, ale vůbec nechrání soudce před přesunutím na jinou agendu v rámci téhož soudu, ačkoliv toto přesunutí může mít pro dotčeného soudce stejné a někdy dokonce dalekosáhlejší důsledky než přeložení na jiný soud. Z tohoto důvodu absentuje v ZSS i další možná ochrana soudce před nepřiměřenými důsledky přesunutí na jinou agendu, a to tzv. doba hájení, během které soudce nemusí vyřizovat spisy a zaučuje se v nové agendě.

Zákonodárce zde patrně vycházel z obsoletní představy, že k ohrožení nezávislosti soudce může dojít toliko ze strany moci výkonné (která se podílí na rozhodování o přeložení soudce na jiný soud), a nikoliv od předsedy soudu, který rozhoduje o složení senátu a zařazení samosoudců. Novější dokumenty Rady Evropy,¹¹⁹ judikatura ESLP¹²⁰ i zahraniční odborná literatura¹²¹ ale poukazují na to, že interní nezávislost soudce (vůči hrozbám zevnitř soudní moci) je stejně důležitá jako nezávislost externí (vůči hrozbám od subjektů stojících mimo soudní moc).

Poskytuje současná česká právní úprava dostatečné záruky proti obcházení a zneužití rozvrhu práce, které jsme zmínili v části 4? Než si odpovíme na tuto otázku, je nutné si připomenout tři momenty, kdy může ke zneužití či obcházení rozvrhu práce dojít. Prvním momentem je definování obecných pravidel při tvorbě rozvrhu práce. Typickým příkladem zneužití rozvrhu práce v tomto momentu jsou „gumové“ rozvrhy práce na KS Brno, které dávaly v podstatě neomezenou pravomoc předsedovi a místopředsedovi soudu při přidělování spisů.¹²² Druhým momentem je „příchod“ konkrétního spisu na podatelnu. Zde jako příklad poslouží kauza předsedkyně Městského soudu v Brně, která si s pomocí pracovníka podatelny a své sekretářky „zařídila“, aby jí byly přidělovány věci,

¹¹⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, rozebraný detailněji níže v části 6.

¹¹⁹ Srov. např. Consultative Council of European Judges (CCJE). *Opinion No 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges*, Strasbourg, 23. 11. 2001, CCJE (2001) OP N°1, body 64–70; či Venice Commission (Benátská komise), *The Various Aspects of External and Internal Independence of the Judiciary*, Strasbourg, 27. 4. 2012, CDL(2012)035, s. 4–6.

Srov. rovněž Mt. Scopus Revised International Standards of Judicial Independence, 19. 3. 2008, body 8.4 a 9; či čl. 2 Všeobecné charty soudce (*the Universal Charter of the Judge*) přijaté Mezinárodní asociací soudců (*International Association of Judges*) dne 17. 11. 1999, jenž zní následovně, „... Soudci, jakožto nositelé soudní moci, musí být umožněno vykonávat soudní moc ... nezávisle na ostatních soudních a na správě soudů“ (důraz doplněn).

¹²⁰ Srov. zejména *Gazeta Ukraina-Tsentr proti Ukrajině*, rozsudek ESLP, 15. 7. 2010, č. 16695/04, body 33–34; a *Agrokomplex proti Ukrajině*, rozsudek ESLP, 6. 10. 2011, č. 23465/03, body 137–139.

¹²¹ Srov. např. RUSSELL, P. – O'BRIEN, D. (eds). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*. The University Press of Virginia, 2001, s. 11–13 (obecně); LAFOIE, A. *L'Indépendance du Judiciaire: Le Contrôle Interne*. In: CANIVET, G. – ANDENAS, M. – FAIRGRIEVE, D. (eds). *Independence, Accountability, and the Judiciary*. British Institute of International and Comparative Law, 2006, s. 320–321 (o Kanadě); LEMAIRE, P. *Le Contrôle Fonctionnel de Gestion* (1). In: *ibidem*, s. 330–342 (o Francii); REED, R. *Le Contrôle Informel: L'Institution Judiciaire, les Juges et la Société* (1). In: *ibidem*, s. 402–403 (o Skotsku); PIANA, D. *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*. Ashgate, 2010, s. 43–44 (o Střední Evropě); GUARNIERI, C. *Judicial Independence in Europe: Threat or Resource for Democracy? Representation*, 2013, Vol. 49, s. 348 (o Itálii); či SOLOMON, P. *Authoritarian legality and Informal practices: Judges, lawyers and the state in Russia and China*. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010, Vol. 43, s. 354 (o Rusku a Číně). V česky psané odborné literatuře se bohužel interní nezávislosti soudců z ústavněprávního hlediska nikdo dosud detailně nezabýval; k praktickým aspektům vztahu soudce k předsedovi a místopředsedovi soudu, srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 130–146.

¹²² Srov. pozn. č. 108–116.

kteří si sama vybrala.¹²³ Konečně třetím kritickým momentem, kdy může k obcházení rozvrhu práce dojít, je chvíle, kdy dochází k přerozdělování konkrétních spisů v průběhu roku. Typickým příkladem tohoto zneužití je postup předsedy Nejvyššího soudu Štefana Harabina.¹²⁴ Tento postup je o to nebezpečnější, že se dá lehce odůvodnit potřebou zajistit „rovnoměrné zatížení soudců“.¹²⁵

Lze tedy konstatovat, že česká právní úprava proti obcházení a zneužití rozvrhu práce příliš odolná není. Proti tomu lze namítnout, že je na účastnících řízení, aby se důsledně dodržování práva na zákonného soudce domáhali, a že z judikatury Ústavního soudu¹²⁶ plyne, že mnozí účastníci tak činí. Z příkladů uvedených v části 4 však rovněž vyplývá, že v některých případech (zejména v trestním řízení) účastníci o „stranného“ soudce sami usilují, a proto nemají žádný důvod proti němu brojit u Ústavního soudu. Nelze totiž zapomínat, že ve správních a trestních věcech protistrana jednotlivce, tj. veřejnoprávní orgán či státní zástupce, nemá na férovém výsledku sporu mnohdy takový zájem jako strany sporného civilního řízení, a navíc veřejnoprávní orgány obvykle¹²⁷ nemohou podat ani ústavní stížnost.

V jiných případech jsou pak ve hře spíše práva soudce, které účastníky řízení příliš nezajímají.¹²⁸ Konečně v dalších případech dochází k obcházení či zneužití rozvrhu práce ani ne tak kvůli ovlivnění výsledku sporu, ale spíše kvůli rivalitě mezi soudci, mocenským ambicím soudních funkcionářů či snaze některých soudců zanechat v daném právním odvětví co největší stopu a zvýšit tak svůj vliv a reputaci. Tyto vnitrosoudní machinace mají velmi korozivní účinky na chod justice uvnitř soudu, ale účastník řízení nemá v podstatě žádnou šanci je odhalit.

Přes řadu příkladů uvedených v části 4, které jednoznačně poukazují na to, že je česká úprava rozvrhu práce lehce zneužitelná a dává soudním funkcionářům obrovskou moc, se však stále setkáváme s hlasy předsedů soudů, že „*zásada zákonného soudce je vykládána příliš upjatě*“.¹²⁹ Podle nich je široká diskrece předsedy soudu nezbytná, neboť mu umožňuje pružně reagovat na momentální personální situaci u jeho soudu a zajistit efektivní výkon soudní moci, což podle nich přebíjí ostatní účely rozvrhu práce.¹³⁰ S tímto názorem zásadně nesouhlasíme¹³¹ a v další části ukážeme, že toto pojetí rozvrhu práce je nebezpečné a neodpovídá náhledu na rozvrh práce v okolních zemích.

¹²³ Srov. pozn. č. 105–106.

¹²⁴ Srov. pozn. č. 87–96.

¹²⁵ Jako příklad takového zneužití (kdy je argument rovnoměrného zatížení použit toliko jako zástěrka) lze zmínit „atrakci“ věci předsedou senátu popsanou v rozsudku ESLP ve věci *DMD Group a.s. proti Slovensku* (5. 10. 2010, č. 19334/03, zejména body 65–72); či v rozsudku ESLP ve věci *Sutyagin proti Rusku*, 3. 5. 2011, č. 30024/02, body 184–193.

¹²⁶ Po zadání hesla „rozvrh práce“ do věcného rejstříku v NALUSu tento vyhledávač judikatury Ústavního soudu vykazuje k 31. 7. 2014 celkem 7 nálezů a 39 usnesení. Na nálezovou judikaturu, jenž má na rozdíl od usnesení, precedenční účinky, tento článek bohatě odkazuje.

¹²⁷ Z tohoto pravidla ovšem existuje několik výjimek. Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 93/99 ze dne 3. 10. 2001; sp. zn. I. ÚS 182/05 ze dne 6. 4. 2006; sp. zn. II. ÚS 264/09 ze dne 27. 8. 2009; sp. zn. I. ÚS 1744/10 ze dne 6. 9. 2010; sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010; sp. zn. II. ÚS 727/11 ze dne 13. 12. 2011; či sp. zn. IV. ÚS 600/11 ze dne 9. 7. 2013.

¹²⁸ Cílem bossingu může být ale i zastrašení soudce, aby rozhodoval podle pokynů předsedy soudu či se jinak conformizoval. Z toho plyne, že soudní ochrana soudce proti bossingu může chránit v důsledku i účastníky řízení.

¹²⁹ JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 133.

¹³⁰ Srov. *Ibidem*, s. 133–134.

¹³¹ Tento názor je rovněž v rozporu s judikaturou Ústavního soudu; srov. nálezy citované v pozn. č. 60.

6. NÁMĚTY KE ZLEPŠENÍ

Část 4 identifikovala možné formy zneužití a obcházení rozvrhu práce. Předcházející část 5 pak poukázala na to, že česká právní úprava rozvrhu práce neposkytuje dostatečné záruky před celou řadou forem zneužívání a obcházení rozvrhu práce. Jednou z možností, jak zlepšit stávající stav, je klást větší důraz na výběr soudních funkcionářů a doufat, že tito odolají všem pokušením v průběhu svého mandátu. Soudci ani soudní funkcionáři však nejsou andělé, a proto se v této části pokusíme formulovat institucionální změny, které by měly stávající stav výrazně zlepšit. Tyto návrhy jdou rozděleny do dvou skupin. První skupina obsahuje změny, jež jsou podle nás jednoznačně vyžadovány normami vyšší právní síly, tj. zejména Listinou a Ústavou. Druhá skupina návrhů otvírá diskusi nad těmi aspekty rozvrhu práce, které spadají spíše do „šedé zóny“ a o jejichž protiústavnosti lze polemizovat.

Co tedy vyžaduje Listina, Ústava a Evropská úmluva o lidských právech (dále též „EÚLP“)? V prvé řadě je nutné zdůraznit, že právo na zákonného soudce zakotvené v 38 odst. 1 Listiny není vyčerpáno toliko zákonným vymezením věcné, funkční a místní příslušnosti ani pouhým zákonným vymezením obsazení soudu podle zákona o soudech a soudcích.¹³² Článek 38 odst. 1 Listiny výslovně stanoví, že nikdo nesmí být odňat „svému zákonnému soudci“ a dodává, že „příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Z použití slova „svůj“ v první větě a důraz na příslušnost *soudce* jakožto samostatného požadavku stojícího vedle příslušnosti *soudu* vyplývá, že se musí jednat o *konkrétního* soudce daného soudu.¹³³ Článek 38 odst. 1 Listiny¹³⁴ a subsidiárně rovněž čl. 81 Ústavy (nezávislost soudů) a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost a nestrannost soudců) tak podle nás jednoznačně vyžaduje, aby prvotní přidělování i následné přerozdělování věcí bylo nastaveno tak, aby byla vyloučena možnost ovlivnit přidělování či přerozdělování věcí, a to jak zvenčí, tak ze strany soudce či soudního funkcionáře.

Tento princip by měl být explicitně zakotven do zákona o soudech a soudcích¹³⁵ a měl by „prozařovat“ všemi rozvrhy práce obecných soudů. Z tohoto obecného principu plyne několik specifických pravidel: (1) konkrétní algoritmus přidělování spisů musí být transparentní, předvídatelný, na vůli nezávislý a zpětně verifikovatelný;¹³⁶ (2) rozvrh práce

¹³² Srov. zejména nálezy Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999 (N 11/13 SbNU 71); a nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 307/03 ze dne 27. 5. 2004 (N 76/33 SbNU 243). Z novější judikatury srov. například nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 3213/10 ze dne 2. 6. 2011 (N 105/61 SbNU 581), zejména bod 13 a tam citovanou prejudikaturu. Souladně MOKRÝ, A. Právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 557–559; BIČOVSKÝ, J. K pojmu „zákoný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 304–308; ŠTĚPÁN, J. Právo na zákonného soudce a roční rozvrh práce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 571–573; a WORATSCH, G. Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 551; opačně KUČERA, P. Pohled soudce na právo na zákonného soudce ve světle našich představ. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 564–565; či SVOBODA, C. Zákoný soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 561–562.

¹³³ Srov. zejména BIČOVSKÝ, J. K pojmu „zákoný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 307–308; a ŠTĚPÁN, J. Právo na zákonného soudce a roční rozvrh práce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 570–571.

¹³⁴ Subsidiárně lze rovněž použít čl. 36 odst. 1 Listiny (právo na nestranný a nezávislý soud; viz judikatura ESLP zmíněná níže v pozn. č. 138), nicméně právo na zákonného soudce v čl. 38 odst. 1 Listiny považujeme v tomto případě za *lex specialis*.

¹³⁵ Tak, jako tomu je v § 51 odst. 1, 3 a 8 slovenského zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech.

¹³⁶ K těmto požadavkům srov. nálezy Ústavního soudu citované v pozn. č. 49–51. Takových algoritmů je více. V úvahu připadá například (1) náhodný výběr prostřednictvím centrální elektronické podatelny (k slovenské úpravě elektronické podatelny srov. pozn. č. 180–185); (2) systém „rozdávání karet“ aplikovaný Ústavním soudem ČR (srov. níže pozn. č. 176); či (3) systém „pseudonáhodného výběru“ (srov. návrhy komentátorů

nesmí umožňovat předsedovi ani místopředsedovi soudu přidělovat či přerozdělovat jednotlivé spisy ani sobě (respektive do svého senátu) ani jiným soudcům (respektive do jiných senátů)¹³⁷ podle jeho uvážení bez aplikace standardních mechanismů (tj. bez využití pseudonáhodného výběru či systému karet) – rozvrh práce tedy nesmí například stanovovat výjimku z obecného pravidla „pokud předseda či místopředseda nestanoví jinak“;¹³⁸ a (3) rozvrh práce nesmí umožnit, aby určitou agendu na daném soudě vyřizoval pouze jeden jediný soudce, protože v opačném případě rozvrh práce de facto umožňuje libovolné či účelové obsazení jednajícího soudu ad hoc¹³⁹ předsedou soudu¹⁴⁰ – výjimky z tohoto pravidla (například pro malé soudy, kde je by toto pravidlo mohlo paralyzovat jejich chod) by měl stanovit pouze zákon, a nikoliv rozvrh práce.¹⁴¹

Z čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudců), a subsidiárně rovněž z čl. 81 Ústavy (nezávislost soudů), pak dále plyne povinnost zakotvit „dobu hájení“ pro soudce přesunutého na jinou agendu. Absence tohoto pravidla vydává řadové soudce napospas rozmarům předsedy soudu, který může své pravomoci využívat k šikaně a bossingu neoblíbených soudců,¹⁴² v důsledku čehož dochází k porušení interní nezávislosti soudců na soudních funkcionářích. Dobrým příkladem, jak toto pravidlo zakotvit, je § 51a slovenského zákona o súdech, který v reakci na výše zmíněné excesy Štefana Harabina¹⁴³ stanovil dvouměsíční „dobu hájení“ pro soudce přesunutého na jinou agendu bez svého souhlasu.¹⁴⁴ Stačilo by tedy do ZSS doplnit podobné ustanovení,¹⁴⁵ byť přesná délka „doby hájení“ je samozřejmě otázkou do diskuse.¹⁴⁶

Další návrhy jsou formulovány spíše jako náměty k diskusi a nikoliv jako tvrdé požadavky ústavního pořádku České republiky. V prvé řadě je nutné zmínit, že při tvorbě rozvrhu práce je nezbytné více zapojit řadové soudce, respektive orgány soudcovské

pod postem Rozvrh práce a přidělování spisů na českých soudech: Quo Vadis? *Jiné právo*, [online] 13. 5. 2013 [2014-07-31]. Detailní rozbor těchto algoritmů, včetně jejich výhod a nevýhod, vzhledem k rozsahu tohoto článku není možný. Pro klady a zápory jiných metod, srov. např. WORATSCHE, G. Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 550.

¹³⁷ Srov. BÍČOVSKÝ, J. K pojmu „zákonný soudce“. *Právní praxe*, 1995, č. 5, s. 306; MOKRÝ, A. Právo na zákonného soudce, *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 559; *Daktaras proti Litvě*, rozsudek ESLP, 10. 10. 2000, č. 42095/98, body 35–38; *Bochan proti Ukrajině*, rozsudek ESLP, č. 7577/02, 3. 5. 2007, body 67–75; *Moiseyev proti Rusku*, rozsudek ESLP, 9. 10. 2008, č. 62936/00, body 182–184; *DMD Group a.s. proti Slovensku*, rozsudek ESLP, 5. 10. 2010, č. 19334/03, body 65–72; či *Sutyagin proti Rusku*, rozsudek ESLP, 3. 5. 2011, č. 30024/02, body 184–193 (zde je vhodné zdůraznit, že právo na zákonného soudce není v čl. 6. odst. 1 EÚLP výslovně zmíněno, nicméně v této poznámce uvedená judikatura jistě požadavky na přidělování věci dovodila z práva na nezávislý a nestranný soud).

¹³⁸ Srov. kárné řízení s místopředsedou Krajského soudu v Brně rozebrané v části 4.

¹³⁹ Což je podle nás v rozporu s judikaturou Ústavního soudu citovanou v pozn. č. 60; srov. ale usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1293/12 ze dne 16. 5. 2012.

¹⁴⁰ Na toto pamatuje slovenská úprava rozvrhu práce. Srov. § 51 odst. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech, který stanoví, že „Podmienka náhodného výberu podľa odseku 1 je splnená vtedy, ak sa má vec prideliť jednému z aspoň dvoch senátov, *samosudcov alebo súdnych úradníkov*“ (důraz doplněn).

¹⁴¹ Podobně, pokud si zákonodárce myslí, že úzká specializace na Nejvyšším soudě je potřebná, nechť toto pravidlo zakotví výslovně do zákona.

¹⁴² Srov. pozn. č. 87–96.

¹⁴³ Ustanovení § 51a bylo do zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech vloženo teprve zákonem č. 33/2011 Z. z. Tato novela připravená tehdejší ministryní spravedlnosti Luciou Žitňanskou byla přijata primárně jako reakce na excesy Štefana Harabina po nástupu do funkce předsedy Nejvyššího soudu SR v roce 2009.

¹⁴⁴ Srov. § 51a odst. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdech.

¹⁴⁵ Za vhodné však považujeme doplnit tuto větu o následující omezení: „*Dojde-li zákonem ke změně v organizaci soudů, ke změně příslušnosti soudů nebo ke změně obvodů soudů, či ke zrušení či vzniku kolegií, toto pravidlo se nepoužije.*“ Srov., *mutatis mutandis*, § 72 odst. 1 ZSS.

¹⁴⁶ Ústavněkonformní by podle nás byla i „doba hájení“ v délce 1 měsíce.

samosprávy.¹⁴⁷ Česká právní úprava stanoví, že rozvrh práce sestavuje unilaterálně předseda soudu (který jej sice musí konzultovat se soudcovskou radou, ale nakonec si ho stejně může udělat „po svém“), zaspala dobu. Jedná se o relikv státní správy soudů, který v obou nám blízkým právním kulturám, tj. v Německu i Rakousku, dávno opustili. V Rakousku schvaluje rozvrh práce tzv. „personální senát“, který se skládá ze dvou nevolených (předsedy a místopředsedy soudu) a tří volených soudců.¹⁴⁸ Jinak řečeno, soudní funkcionáři mají v personálním senátu menšinu. Podobně v Německu se tvorba rozvrhu práce vymanila ze státní správy soudů a o rozvrhu práce tak rozhoduje orgán soudcovské samosprávy, tzv. „prezidium“,¹⁴⁹ v němž mají řadoví soudci opět výraznou většinu.¹⁵⁰ Z toho v českém kontextu plyne, že při tvorbě rozvrhu práce je třeba posílit roli soudcovské samosprávy.¹⁵¹ Řešení je hned několik: (1) rozvrh práce připravený předsedou soudu musí schválit soudcovská rada (která by tak měla spolurozhodovací místo stávající poradní role); (2) zakotvení personálního senátu po rakouském vzoru či prezidia po německém vzoru; či (3) přenesení pravomoci připravovat a schvalovat rozvrh práce na soudcovskou radu zcela.

S tím se pojí i otázka soudního přezkumu rozvrhu práce. Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku konstatoval, že rozvrh práce je nepřezkoumatelný, a tudíž řadový soudce nemá žádnou možnost se ve správním soudnictví proti předsedovi soudu v této věci bránit.¹⁵² Svou argumentaci opřel primárně o to, že rozvrh práce nemůže zasáhnout do právní sféry řadového soudce.¹⁵³ Podle NSS „[r]ozvrh práce jen stanovil podrobnosti výkonu funkce soudce přiděleného k určitému soudu [... a] nemá na soudce přímo žádné negativní dopady“.¹⁵⁴ NSS dokonce výslovně uvedl, že „[p]okud se v důsledku přidělení na jiný úsek soudu po přechodnou dobu sníží výkonnost soudce, například z důvodu novosti agendy pro dotčeného soudce, takovýto jev bude přirozený a nebude z něj možno vyvozovat vůči soudci negativní důsledky“.¹⁵⁵

Tím však NSS bagatelizoval negativní důsledky přesunutí na jinou agendu. Jak bylo zmíněno již výše, přesunutí na jinou agendu může mít mnohdy daleko závažnější

¹⁴⁷ Pojem „soudcovská samospráva“ je nepřesný termín; zde souhlasíme s Janem Kyselou, že „v diskusích o správě soudnictví nejde o „samosprávu“, nýbrž o správu s podílem soudců“ (KYSELA, J. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: J. Kysela (ed.). *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Senát České republiky, 2008, s. 156). Tento pojem se však natolik zaužíval, že si jej dovolíme použít i zde.

¹⁴⁸ Srov. § 36 zákona o služebním poměru soudců a státních zástupců (*Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz*), BGBl. Nr. 305/1961 (dále jen „RStDG“). Česky k rakouské úpravě, srov. WORATSCH, G. Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce. *Právní praxe*, 1995, č. 9, s. 546–556.

¹⁴⁹ Srov. § 21a odst. 1 GVG. Zde je ale nutné zdůraznit, že tvorba rozvrhu práce v Německu je daleko komplikovanější (konkrétně „dvoufázová“), protože prezidium stanoví toliko tři základní pravidla (jmenovitě určí soudce jednotlivých rozhodovacích těles, určí zastupování soudců a stanoví způsob přidělování věcí) a posléze si jednotlivé rozhodovací formace (senáty, kolegia, komory) podle § 21g GVG určí interní způsob přidělování věcí; srov. např. KISSEL, O. R. *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2001. Česky k německé úpravě rozvrhu práce, srov. ESER, A. „Zákonný soudce“ a jeho určení pro jednotlivý případ, *Právní rozhledy*, 1996, č. 12, s. 555 nn.

¹⁵⁰ Počet řadových soudců se mění podle velikosti soudu. Srov. § 21a odst. 2 GVG.

¹⁵¹ K podobnému závěru dospívá i Jaromír Jirsa; srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 133.

¹⁵² Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28.

¹⁵³ Srov. zejména body 12–16 rozsudku NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28. Pro opačné stanovisko, srov. rozhodnutí německého Spolkového správního soudu ze dne 28. 11. 1975 (BVerGE 50, 11 = NJW 1976, 1224).

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, bod 16 (důraz doplněn).

¹⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, bod 16.

negativní důsledky než přeložení na jiný soud, které je výslovně zakázáno ZSS.¹⁵⁶ Stačí si znovu přečíst techniky Štefana Harabina použité proti „nepohodlným“ kolegům na Nejvyšším soudě SR¹⁵⁷ a zamyslet se nad jejich negativními důsledky. Zde je nutné přiznat, že ani v okolních zemích není soudní přezkum rozvrhu práce pravidlem. Například v Německu soudní přezkum přidělování spisů přípustný za určitých okolností je,¹⁵⁸ zatímco v Rakousku tomu tak není.¹⁵⁹ Komparativní argument tak na první pohled nevznívá jednoznačně. V obou zemích však na rozdíl od České republiky nesestavuje předseda rozvrh práce sám a i v Rakousku má řadový soudce možnost se proti rozvrhu práce bránit alespoň ve správné linii.¹⁶⁰ Z toho lze dovozovat, že německé i rakouské řešení jako celek poskytuje dostatečné záruky interní nezávislosti řadových soudců. Česká právní úprava naopak vydává řadového soudce zcela napospas předsedovi soudu a činí ho tak na něm potenciálně závislým. Pokud by se nějaký český předseda soudu rozhodl, že se vypořádá se svými kritiky na svém soudě podobně jako Štefan Harabin, v podstatě nic mu v tom nebrání.¹⁶¹ Proto lze podle nás přesvědčivě argumentovat, že za stávající české právní úpravy rozvrhu práce je soudní přezkum alespoň některých aspektů rozvrhu práce nezbytný pro zajištění interní nezávislosti soudců garantované čl. 82 odst. 1 Ústavy, byť novelizace ZSS zákonodárcem patřičným směrem by byla nepochybně vhodnější než „kutání této judikatorní stoly“ Ústavním soudem.

Dalším problémem zmíněným výše v části 3 je nastavení rozvrhu práce tak, že věci napadají na senáty, a nikoliv na jednotlivé soudce. O rozhodování věci v senátě pak rozhoduje předseda senátu, jehož diskrece není zákonem o soudech a soudcích ani jiným právním předpisem nijak omezena. Vzniká tak stejné nebezpečí jako u rozvrhu práce, který umožňuje, aby věci rozdělával předseda nebo místopředseda podle svého uvážení,¹⁶² pouze k tomu dochází v menší formaci – jen v rámci senátu, a nikoliv v rámci celého soudu, respektive soudního úseku. I v případě diskrece předsedy senátu tak hrozí riziko šikany či bossingu vůči jednomu či dokonce oběma votantům v senátu.¹⁶³ Předseda senátu si tak opět může přidělovat sám sobě lehčí, zajímavější či důležitější věci anebo méně věcí – podle toho, co hodlá maximalizovat.¹⁶⁴

¹⁵⁶ Ochrana před přeložením na jiný soud bez souhlasu soudce (srov. § 71 odst. 1 ZSS ve spojení s § 72 ZSS) je považována za součást principu nezávislosti soudce zakotveného v čl. 82 odst. 1 Ústavy a reaguje na zneužívání tohoto institutu v období komunistického režimu (srov. § 40 odst. 2–4 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích; a obecnou část důvodové zprávy k tomuto zákonu, která zdůrazňuje zásadu nepřeložitelnosti soudce jako klíčovou komponentu soudcovské nezávislosti).

¹⁵⁷ Srov. část 4.

¹⁵⁸ Srov. rozhodnutí německého Spolkového správního soudu ze dne 28. 11. 1975 (BVerGE 50, 11 = NJW 1976, 1224).

¹⁵⁹ Srov. § 27a odst. 5 GOG. Jde o tentýž zákon, který platil v českých zemích od roku 1918 do roku 1952 (na Slovensku byl zrušen už v roce 1942); srov. též pozn. č. 78. V roce 1961 jej výrazně pozměnil zákon o služebním poměru soudců a státních zástupců (*Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz*), BGBl. Nr. 305/1961 (zmíněný výše v pozn. č. 149).

¹⁶⁰ Každý soudce může podat stížnost proti samotnému rozvrhu práce (srov. § 27 odst. 5 a 6 GOG) i proti nadměrnému zatížení vzniklému v průběhu roku (srov. § 27a odst. 3 a 4 GOG), obojí k tzv. „vnějšímu senátu“ vrchního zemského soudu.

¹⁶¹ Argumentace Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, že se řadový soudce může bránit v režimu zákoníku práce a antidiskrimačního zákona (bod 19 rozsudku) a že dostatečné záruky proti svévoli předsedy soudu poskytuje dohled ministerstva spravedlnosti a možnost zahájit s dotčeným předsedou soudu kárné řízení (bod 18 rozsudku), není příliš přesvědčivá.

¹⁶² Srov. výše pozn. č. 108–116.

¹⁶³ Srov. analogicky pozn. č. 87–96.

¹⁶⁴ Srov. výše pozn. č. 117–118.

Standardní námitkou proti argumentu, že věci musí napadat na soudce a ne na senát, je, že se diskrece předsedy senátu nikterak účastníků řízení nedotkne, protože výsledek sporu bude přece vždy stejný, bez ohledu na to, kdo z členů senátu bude soudcem zpravodajem, a proto není zasaženo do jejich práva na zákonného soudce. Tato námitka je však sporná. Za prvé, jak jsme zdůraznili již výše,¹⁶⁵ rozvrh práce zajišťuje nejen právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny, ale rovněž interní nezávislost soudců ve smyslu čl. 82 odst. 1 Ústavy. Za druhé, zahraniční výzkumy ukázaly, že role soudce zpravodaje je daleko významnější, než se na první pohled zdá.¹⁶⁶ Ostatní dva soudci v senátu odmítnou podepsat koncept předloženým soudcem zpravodajem nikoliv pokaždé, když s něčím nesouhlasí (což je standardní představa), ale pouze tehdy, pokud je jejich nesouhlas dostatečně zásadního charakteru. To je dáno zejména tím, že soudci jsou vytížené osoby a každý z nich má spoustu svých vlastních věcí, a tudíž nemohou procházet pečlivě všechny spisy svých kolegů. To ale znamená, že v některých případech může mít určení soudce zpravodaje vliv na to, *jak* určitá strana vyhraje¹⁶⁷ a někdy dokonce *kdo* vyhraje. Toho si jsou vědomi nejen v anglosaských zemích, ale i v Německu, kde o způsobu rozdělení věcí v rámci senátu nerozhoduje unilaterálně jeho předseda, ale vždy všichni soudci daného senátu.¹⁶⁸

Krajně sporné je i pravidlo v rozvrhu práce stanovící, že „*věci, v nichž je dána totožnost účastníků řízení, se přidělují témuž soudci zpravodaji*“¹⁶⁹ či dokonce, že věci, v nichž je dána jen totožnost žalobce, se přidělují témuž soudci zpravodaji. Taková pravidla sice mohou někdy zvyšovat výkonnost soudců a tím i zrychlovat výkon soudnictví, neboť věci týchž účastníků řízení (respektive téhož žalobce) jsou často podobné, nicméně s sebou nesou značná rizika, na něž je nutné upozornit. Za prvé, u tzv. notorických stěžovatelů hrozí, že daný soudce, kterému budou napadat všechny žaloby notorického stěžovatele, přejde na odmítací/zamítací automatismus, protože předchozích několik desítek (obvykle velmi podobných) žalob rovněž odmítl/zamítl. Za druhé, takové pravidlo je málo resistantní proti zneužití – stačí „zařídít“, aby kýženému soudci zpravodaji napadla první věc žalobce, a pak už má žalobce jistotu, že věc bude vždy rozhodovat jím preferovaný soudce. Za třetí, v některých vzácnějších agendách (např. v oblasti shromažďovacího

¹⁶⁵ Srov. výše část 2.

¹⁶⁶ Srov. např. ULMER, S. The Use of Power in the Supreme Court: The Opinion Assignments of Earl Warren, 1953–1960. *Journal of Public Law*, 1970, Vol. 19 s. 49; WHITE, G. E. The Internal Powers of the Chief Justice: The Nineteenth-Century Legacy. *University of Pennsylvania Law Review*, 2006, Vol. 154, s. 1463; WAHLBECK, P. Strategy and Constraints on Supreme Court Opinion Assignment. *University of Pennsylvania Law Review*, 2006, Vol. 154, s. 1729; BONNEAU, CH. W. a další. Agenda Control, the Median Justice, and the Majority Opinion on the U.S. Supreme Court. *American Journal of Political Science*, 2007, Vol. 51, No. 4, s. 890–905; či CAMERON, CH. – CLARK, T. The Chief Justice and Procedural Power. In: D. Danelski – A. Ward. *The Chief Justice: Appointment and Influence*. University of Michigan Press (v tisku).

¹⁶⁷ Může se tak například lišit výše přiznané náhrady škody či výše trestu. Za určitých okolností může hrát roli o to, že shodný výrok může být podepřen různými argumenty, což může mít s ohledem na precedenční působení judikatury vliv na obdobné případy.

¹⁶⁸ Srov. § 21g odst. 1 GVG; v případě rovnosti hlasů pak rozhoduje prezidium (§ 21g odst. 1 GVG; ke kreování prezidia srov. výše pozn. č. 150–151). Způsob rozdělování věcí se stanovuje vždy usnesením na celý kalendářní rok (§ 21g odst. 2 GVG).

¹⁶⁹ Rozvrh práce NSS pro rok 2009, část „Pravidla rozdělování věcí“, bod 7.1. Podobně formulovaná pravidla lze nalézt i v Rozvrhu práce NSS pro rok 2010, část „Pravidla rozdělování věcí“, bodě 7.1; Rozvrhu práce NSS pro rok 2011, část „Pravidla rozdělování věcí“, bodě 7; Rozvrhu práce NSS pro rok 2012, část „Pravidla rozdělování věcí“, bodě 8; a Rozvrhu práce NSS pro rok 2013, část „Pravidla rozdělování věcí“, bodě 3.8. V Rozvrhu práce NSS pro rok 2014 však již podobné pravidlo nenajdeme.

práva či práva volebních stran) je často žalobců minimum (někdy dokonce po určité době jen jeden), a přidělování všech věcí téhož žalobce témuž soudci tak může vést k tomu, že jeden jediný soudce může vybudovat judikaturu v dané oblasti, aniž by se k těmto věcem mohli vyjádřit jiní soudci téhož soudu.¹⁷⁰ Za čtvrté, tato pravidla mají korozivní účinky uvnitř daného soudu. Tzv. „sériové věci“ jsou totiž mezi soudci vzhledem k tlaku na počet vyřízených věcí¹⁷¹ velmi žádané, protože obvykle umožňují získání hodně „čárek“ s relativně malým úsilím.¹⁷²

Další problém pak spočívá v tom, že zákon o soudech a soudcích výslovně stanoví, že „[z] působ rozdělení věcí musí být ... stanoven tak, aby ... abyv den, kdy věc soudu došla, bylo nepochybné, do kterého soudního oddělení náleží“.¹⁷³ Podmínka, aby věci byly rozděleny již v „den, kdy věc soudu došla“, totiž brání celé řadě metod, které jsou postaveny na tom, že se vždy věci došlé daný den rozdělí v den následující. Typickým příkladem je metoda přidělování spisů používaná Ústavním soudem ČR, kde všechny věci příšle daný den jsou *následující* den seřazeny abecedně podle jména účastníků a přiřazeny jednotlivým soudcům (opět podle abecedy).¹⁷⁴ Tento „systém karet“ není sice tak odolný¹⁷⁵ proti manipulaci jako přidělování na základě náhodného či pseudonáhodného výběru,¹⁷⁶ ale alespoň riziko zneužití výrazně minimalizuje, protože omezuje korupci přímo na podatelně (kdy smluvený pracovník podatelny kýžený návrh podrží a „orazí“ datem, hodinou a minutou tak, aby při rozdávání připadl předem vybranému soudci).¹⁷⁷

V úvahu připadají i další možná řešení stávajícího problematického stavu, která však (byť vedena dobrými úmysly) mohou v konečném důsledku způsobit více škody než užítku. Zde zmíníme toliko dva takové návrhy: (1) zakotvit konkrétní metodu přidělování spisů přímo do zákona; a (2) zavést tzv. elektronickou podatelnu. Zakotvení konkrétní metody přidělování spisů do zákona o soudech a soudcích nepovažujeme za vhodné řešení, protože každý soud je jiný (počtem soudců, skladbou agendy, počtem soudců na daném úseku, speciální příslušností stanovenou zákonem či postavením v hierarchii soudní soustavy), a proto potřebuje způsob přidělování spisů, který odpovídá jeho potřebám. Proto podle nás postačí, aby zákon o soudech a soudcích stanovil, že způsob přidělování věcí musí být nastaven tak, aby znemožňoval ovlivnit přidělování věcí, přičemž konkrétní algoritmus¹⁷⁸ splňující tento požadavek si vybere každý soud sám.

¹⁷⁰ Opět tak hrozí myšlenkové monopoly. To je obzvláště nebezpečné na vrcholných soudech; viz, *mutatis mutandis*, pozn. č. 63.

¹⁷¹ Srov. JIRSA, J. a kol. *Klíč k soudní síni: příručka pro začínající advokáty a soudce*. Lexis Nexis CZ, 2006, s. 135–137.

¹⁷² Když se pak na soudě rozkřikne, že některý soudce dostal takovou „sériovku“, obvykle se vynoří spekulace, že ji dostal od předsedy či místopředsedy „za odměnu“.

¹⁷³ Srov. § 42 odst. 2 ZSS (důraz doplněn).

¹⁷⁴ Srov. § 5 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 a 4 odst. 1 Rozvrhu práce Ústavního soudu na období od 1. ledna 2014, publikovaného jako Org. 15/14.

¹⁷⁵ „Systém karet“ například nedokáže zabránit tzv. opakovaným hráčům (*repeat players*), mezi něž patří například vrcholné obecné soudy při podávání návrhů Ústavnímu soudu na konkrétní přezkum ústavnosti, aby si počkali na toho „správného“ soudce zpravodaje. Podobně u obecných soudů tento systém nedokáže zabránit státním zástupcům, aby načasovali podání obžaloby tak, aby napadla tomu „správnému“ soudci (k této praxi srov. ELIÁŠOVÁ, K. Vedle Bradáčové moc dalších kandidátů není. *Hospodářské noviny*, 26. 7. 2012, str. 6).

¹⁷⁶ K těmto metodám srov. pozn. č. 137.

¹⁷⁷ K tomu srov. LANGÁŠEK, T. Právo na zákonného soudce v justici v ohrožení??? *Jiné právo*, [online] 15. 4. 2010 [2014-07-31], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.de/2010/04/tomas-langasek-pravo-na-zakonneho.html>.

¹⁷⁸ Příklady takových algoritmů jsou uvedeny v pozn. č. 137.

Sporné řešení podle nás představuje i zavedení tzv. elektronické podatelny. Pod elektronickou podatelnou se myslí centrálně zakotvené náhodné přidělování spisů pomocí počítačového programu. Na Slovensku, kde elektronickou podatelnu zavedli v roce 2002,¹⁷⁹ tento proces probíhá tak, že náhodný výběr probíhá přímo před očima osoby, která žalobu podává. Každou žalobu, která přijde na soud, zapíše pracovník podatelny do elektronického registru a nechá program náhodným způsobem přidělit k této žalobě soudce.¹⁸⁰ Tím klesá riziko korupce při přidělování spisů na podatelně, neboť se nemůže stát, že předseda soudu může „podržet“ věci po několik dní na podatelně a pak si z nich vybírat preferované věci.¹⁸¹ Krom toho, vzhledem k tomu, že elektronická podatelna musí respektovat pravidla rozvrhu práce každého soudu, nepřímo tím rovněž nutí ministerstvo spravedlnosti každý rozvrh práce pečlivě procházet.¹⁸²

Elektronická podatelna však má i své nedostatky. V prvé řadě v České republice (i na Slovensku) panuje v soudní moci obava z předání tak velké pravomoci ministerstvu spravedlnosti, která má své kořeny v excesech komunistického režimu i některých ministrů spravedlnosti v 90. letech 20. století. Druhý problém spočívá v tom, že pokud se někomu podaří nabourat centrální systém, může ovlivňovat přidělování spisů v celé České republice. Třetí problém vězí v tom, že pro řadu občanů je tato metoda nesrozumitelná a to, že z nějaké „krabičky“ vypadne soudce přidělený k jejich věci, v nich nebudí důvěru. Poslední problém pak spočívá v tom, že elektronickou podatelnu je velmi těžké vycizelovat tak, aby zajišťovala nejen transparentní a „neprůstřelné“ přidělování věcí, ale i rovnoměrné vytížení soudců.¹⁸³ Ostatně „porodní bolesti“ elektronické podatelny na Slovensku, nejen ty technické, ale i ekonomické a politické, jsou podnětným čtením pro českého čtenáře i dnes.¹⁸⁴

Na závěr lze ještě uvést, že podle nás je v demokratickém právním státě zcela nepřijatelné, aby si předsedové obou vrcholných soudů mohli skládat velké senáty, respektive rozšířené senáty, „k obrazu svému“. Problematika kreování velkých senátů a rozšířených senátů je však natolik specifická, že se k ní vrátíme v samostatném článku.

ZÁVĚR

Při přidělování věcí platí okřídlená metafora, že dábel je skryt v detailech. Jak trefně podotýká Tomáš Langášek, „[j]de o to, jak jsou karty před rozdáváním seřazeny, jak jsou hráči rozesazeni kolem stolu, kterým směrem se rozdává a u koho se začíná“.¹⁸⁵ Cílem

¹⁷⁹ Elektronická podatelna byla na Slovensku zavedena na všech okresních a krajských soudech Zákonem o sudnej rade č. 185/2002 Z. z., s účinností od 1. 6. 2002. Tomu předcházela tříletá testovací fáze (srov. STAROŇOVÁ, K. Projekt „Súdny manažment“ ako protikorupčný nástroj. In: E. Sičáková-Beblová – M. Beblavý (eds). *Jedenást' statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Transparency International Slovensko, 2008, s. 215 a 218–219). Zavedení elektronické podatelny na Nejvyšším soudě SR bylo komplikovanější (srov. *Ibidem*, s. 225).

¹⁸⁰ *Ibidem*, s. 215 a 221–222.

¹⁸¹ Srov. postup předsedkyně Městského soudu v Brně popsany výše v části 4.

¹⁸² V čemž české ministerstvo spravedlnosti zcela selhává; viz pozn. pod čarou 113.

¹⁸³ Srov. STAROŇOVÁ, K. Projekt „Súdny manažment“ ako protikorupčný nástroj. In: E. Sičáková-Beblová – M. Beblavý (eds). *Jedenást' statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Transparency International Slovensko, 2008, 2008, s. 226.

¹⁸⁴ Srov. *Ibidem*; a dále odkazy citované v pozn. č. 87–96.

¹⁸⁵ LANGÁŠEK, T. Právo na zákonného soudce v justici v ohrožení??? *Jiné právo*, [online] 15. 4. 2010 [2014-07-31], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.de/2010/04/tomas-langasek-pravo-na-zakonneho.html>.

rozvrhu práce je nastavit pravidla pro prvotní přidělování i následné přerozdělování spisů, skládání senátů, přidělování soudců do jednotlivých úseků a pro specializaci soudců tak, aby minimalizovala externí i interní korupci a chránila řadové soudce před rozměry soudních funkcionářů. Na jedné straně musí rozvrh práce „*vyloučit* [t] *nebo alespoň minimalizovat* [t] *možnost manipulace s došlými návrhy na zahájení řízení při jejich rozdělování soudcům a senátům, respektive [...] umožnit* [t] *případnou manipulaci a zásah zvenčí zpětně odhalit, prokázat a sankcionovat*“.¹⁸⁶ Tento požadavek plyne z práva na zákonného soudce zakotveného v čl. 38 odst. 1 LZPS.¹⁸⁷ Na druhé straně však musí rozvrh práce rovněž chránit řadového soudce proti potenciální šikaně (respektive nerovnému zacházení) ze strany předsedy soudu. Tento aspekt rozvrhu práce již nevyplývá z Listiny,¹⁸⁸ ale z principu nezávislosti soudce garantovaného čl. 82 odst. 1 Ústavy, který zahrnuje i tzv. interní nezávislost soudce na předsedovi soudu.¹⁸⁹

Dobře nastavený rozvrh práce, který splňuje tyto dva požadavky, posiluje soudcovskou nezávislost a představuje klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. Současná česká právní úprava rozvrhu práce však bohužel nespĺňuje ani jeden z nich. Rozvrh práce byl zákonodárcem dosud považován za interní normu „*technického rázu*“,¹⁹⁰ kterou není třeba detailněji v zákoně o soudech a soudcích upravovat. Ministerstvo spravedlnosti pak na důslednou kontrolu souladnosti rozvrhů práce s Ústavou, Listinou a ZSS zcela rezignovalo. Záleží tak pouze na osvěcenosti a férovosti daného předsedy soudu, jestli a do jaké míry klíčovými požadavky při tvorbě rozvrhu práce dostojí. V praxi se však bohužel při tvorbě rozvrhu práce kladl důraz spíše na aspekt rovnoměrnosti zatížení soudců (a ani to ne vždy) a nikoliv na odolnost rozvrhu práce proti potenciálnímu zneužití. Vzhledem k tomu, že chybně nastavený rozvrh práce vybízí ke zneužití, jež posléze negativně ovlivňuje důvěru veřejnosti ve výkon soudní moci, je to smutný obrázek.

Za cenné připomínky děkuji účastníkům workshopu konaného na PrF MU dne 3. 4. 2013. Tento článek vyjadřuje výhradně názory autora a nelze je přičítat institucím, na kterých působí. Všechny případné chyby jdou rovněž jen na jeho vrub. Výzkum, který vedl k těmto výsledkům, získal finanční prostředky ze sedmého rámcového programu (FP7/2007–2013) Evropského společenství na základě grantové dohody č. 303933.

Mgr. David Kosař, LL.M., J.S.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Ústavní soud

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Srov. část 6.

¹⁸⁸ Jak správně poznamenal NSS, právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny nespĺvedčí samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení [rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28, bod 12, s odkazem na nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), bod 21].

¹⁸⁹ Srov. část 6.

¹⁹⁰ Byť toto pojetí rozvrhu práce již několikrát vyvrátil nejen Ústavní soud (srov. nálezy citované v pozn. č. 133), ale i Nejvyšší soud (srov. např. rozsudek NS ze dne 21. 5. 2009, sp. zn. 21 Cdo 1542/2008) a Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 1 As 48/2012-28).

David Kosař

The “Work Schedule”: A Precondition for Judicial Independence and a Tool against Judicial Corruption

Abstract: This article shows that the so-called “work schedule” (rozvrh práce), an internal document compiled at each Czech court for each calendar year, has a tremendous impact on the functioning of the Czech judiciary and concerns constitutional values. It does not merely determine case assignment, but also reassignment of cases, the composition of panels, specialization of judges, and the composition of grand chambers at the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. This article thus argues that the work schedule is an important precondition for judicial independence and operates as a tool against judicial corruption. It analyses criminal prosecution as well as disciplinary motions against Czech judges, but also draws insights from the abuse of case assignment during the communist era and builds on the relevant case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the European Court of Human Rights. Finally, this article provides recommendations on how to improve the existent practice and amend the Czech Act on Courts and Judges.

Key words: right to legal judge, judicial independence, specialization of judges, judicial corruption, court presidents