

DISKUSE

ODVOLÁVÁNÍ SOUDCŮ VE FRANCII

Jan Malíř*

Abstrakt: Článek se zabývá tím, kdy a jak je možné odvolat soudce ve Francii. To je zajímavé mj. proto, že ve francouzské historii lze najít jak období silného a jen málo odpovědného soudnictví, tak období, kdy bylo soudnictví cílem masivních zásahů, tzv. soudních čistek. Francouzským soudcům je dnes garantována neodvolatelnost, ta ale není pojímána absolutně a soudci mohou pozbyť funkce zejména v důsledku sankce uložené v kárném řízení za kárné provinění. Článek následně rozebírá praxi odvolávání sedících soudců v rámci civilní a trestní větve francouzského soudnictví a dále odvolávání členů obecných správních soudů a Státní rady. Z tohoto rozboru je zřejmé, že k odvolávání soudců ve Francii dochází, a to v případech závažného porušení povinností ze strany soudců, překvapivý je ale relativně malý počet kárných řízení, která jsou ve Francii ve srovnání s jinými evropskými státy zahajována.

Klíčová slova: Francie, soudnictví, nezávislost, soudci, disciplína, odvolávání

ÚVOD

Jedním z nejvýraznějších prvků projevujících se v právu na vnitrostátní i mezinárodní úrovni v posledních třech desetiletích je vytrvalý vzestup role soudce a soudní moci. Tento vývoj s sebou nese nejen to, že do rámce soudní moci se přesouvá těžiště usměrňování výkladu a aplikace práva, ale i to, že soudce stále častěji vystupuje jako iniciátor posunů nejen v právní regulaci, nýbrž i koncepci veřejných politik, a to i v oblastech, kde to bylo dříve jen málo myslitelné. Přinejmenším v evropském kontextu se tak zdá, jako by se soudce vracel do pozic, jež zaujímal před érou osvícenectví a liberálních revolucí. Ta soudci s ohledem na imperativy spojené s principem suverenity lidu a dělby moci, jakož i na reálné zkušenosti s politickou rolí soudců vykazala mnohem omezenější postavení „nejméně nebezpečné větve“ veřejné moci, jež má být především „ústý zákona“ a neměla by mít vliv ani „na veřejnou peněženku, ani na meč“, abychom parafrázovali otce moderních politických a ústavních systémů.¹

„Návrat“ soudce na scénu, který jde ruku v ruce s judicializací společenských vztahů, ale nutně otevírá i staronovou debatu o tom, jak zajistit nezávislost a nestrannost soudců, aniž by tím došlo k vytvoření uzavřeného soudcovského stavu se sklony k ochraně vlastních privilegií a k politické dominanci, který by unikl jakékoli veřejné kontrole. Debata se v tomto ohledu zpravidla soustřeďuje zejména na to, jak soudce vybírat a ustanovovat a jaký přesný status jim po dobu výkonu mandátu dát. Pozornost je však

* JUDr. Jan Malíř, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: malir@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. (RVO: 68378122).

¹ Zatímco představa o ústech zákona vychází z díla Charlese de Montesquieua (MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*. 1748, XI, s. 6), příměr o nejméně nebezpečné větvi pochází z pera Alexandra Hamiltona (HAMILTON, A. *The Federalist*. č. 78, 14. června 1788).

nutné věnovat i mechanismům, jak zajistit, že soudci ponесou odpovědnost za porušení povinností, které na nich jako na představitelích veřejné moci spočívají. Součástí této debaty by tak – vedle takových témat, jako je odpovědnost za újmu způsobenou výkonem soudní moci – měla být i debata o kárné odpovědnosti soudců a v rámci toho i debata o tom, kdy a jak by měli soudci pozbýt funkce.

Pouze zdánlivě je taková debata neslučitelná s principem neodvolatelnosti respektive nesaditelnosti soudce, který od zmíněné éry osvícenectví a liberálních revolucí tvoří protiváhu ústavních omezení soudce a je považován za zásadní pojistku nezávislosti soudců, které chrání před neodůvodněnými zásahy moci výkonné a v menší míře i moci zákonodárné, jejichž politickou legitimitu však soudní stav zpravidla postrádá. Ač se princip nesaditelnosti soudce stává součástí ústavních textů od první fáze moderního konstitucionalismu v poslední třetině 18. stol. a je rozpracováván v právní i politické nauce, nikdy nebyl a není chápán jako absolutní. Takové absolutní pojetí by bylo nejen neslučitelné se základními postuláty moderního konstitucionalismu, který jako celek stojí na principu omezené veřejné moci, ale bylo by současně sporné politicky. Není proto náhoda, že státy, které u zrodu moderního konstitucionalismu stály, princip neodvolatelnosti soudce jako absolutní nevnímají a připouštějí, že soudce lze odvolat.

Mezi tyto státy náleží i Francie a smyslem tohoto článku tak bude analyzovat, kdy a za jakých okolností může k odvolání soudců dojít ve Francii. Zajímavost dnešní francouzské situace je o to větší, že Francie udělala v minulosti zkušenost jak s nepřiměřeně silným a stavovsky pojatým soudnictvím, tak se soudnictvím, jež podléhá silné politické kontrole a do něhož se z politických důvodů masivně zasahuje. Francie byla proto naléhavěji než jiné evropské státy konfrontována s problémem, jak zajistit, aby k disciplinaci soudnictví včetně případného odvolávání soudců docházelo, aniž by tím ale bylo soudnictví redukováno do role pouhého slouhy politické moci.

1. HISTORICKÁ VÝCHODISKA

Hovoříme-li o odvolávání soudců ve Francii, dnešní koncepci předchází složitý historický vývoj, který odhaluje cosi, co by bylo možné s nevelkou nadsázkou označit za „francouzský soudní paradox“. Jestliže si totiž obecně představujeme, že princip neodvolatelnosti soudce je reakcí na zásahy, k nimž docházelo v éře absolutistické monarchie, a který tak přichází až s nástupem moderního konstitucionalismu, právě francouzský příklad tuto představu vyvrací, ač právě Francie je uváděna za vzorovou zemi panovnického absolutismu.

Jde-li o situaci soudců do konce tzv. Starého režimu, jak se ve Francii označuje období do roku 1789, mohlo k jejich odvolání dojít čtyřmi způsoby.² Ponechá-li se stranou úmrtí nebo rezignace soudce, mohla soudcovská funkce zaniknout buď tím, že soudce pozbýl funkce na základě pravomocného výroku soudu v důsledku trestného činu, za který byl shledán vinným v řádném soudním procesu (*forfaiture jugée*), nebo tím, že byl

² To platí jednoznačně o soudcích královských soudů; určitá debata se vedla o tom, zda stejný právní režim platí i pro soudce vrchnostenských soudů, k čemuž se ke konci Starého režimu přiklápěla většina judikatury i názory nauky, viz např. heslo *Destitution* In: J. N. Guyot (ved. aut. kol.). *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile*, díl V. Paris, 1784, s. 555–557.

příslušný soudní úřad zrušen na základě rozhodnutí krále Francie tak, jako jím mohla být zrušena jakákoli jiná veřejná funkce.³ Mohlo by se zdát, že zejména institut zrušení úřadu mohl panovníkovi sloužit jako snadný nástroj k disciplinaci soudců, kteří nerozhodovali v souladu s jeho vůlí. Jeho potenciál byl ale podstatně omezen tím, že ke zrušení jakéhokoli veřejného úřadu, tedy i úřadu soudního, mohlo dojít jen tehdy, bylo-li to odůvodněno veřejným zájmem, a současně, byla-li za zrušení nositeli úřadu poskytnuta finanční náhrada. To přímo souviselo s tím, že od 2. poloviny 15. století mohli nositelé veřejných úřadů těmito úřady disponovat včetně možnosti odkazovat nebo prodávat je (*venalité des charges*).⁴ Zvláště požadavek náhrady za zrušení úřadu měl za následek, že s výjimkou let 1759–1770, kdy se Ludvík XV. politicky střetl s vysokými soudy staré Francie zv. parlamenty,⁵ nebyl ve Francii mezi lety 1720–1789 žádný soudce odvolán, respektive ke zrušení žádné soudní funkce nedošlo.⁶ Soudci staré Francie se tak těšili neodvolatelnosti fakticky.

Tento stav se radikálně – a paradoxně – změnil, jakmile byly s Velkou revolucí z roku 1789 položeny základy moderního politického a právního systému. S Velkou revolucí byl sice ve francouzském právu princip neodvolatelnosti soudce proklamován *de iure*,⁷ s touto proklamací ale prudce kontrastovala realita. Už za prvního císařství tak Napoleon I. přikročil ve dvou vlnách k odvolávání soudců. To dosáhlo tak masového rozsahu, že se pro ně vžil pojem „soudní čistka“ (*épuration judiciaire*).⁸ Tato soudní čistka ale nezůstala osamocená a srovnatelné a někdy i masivnější soudní čistky provázely důsledně každou změnu politického režimu, ke které ve Francii během 19. století došlo,⁹ přičemž se nevyhýbaly žádné z větví francouzského soudnictví.¹⁰

³ HALPÉRIN, J. L. Forfaiture des juges et privation de l'office à la fin de l'Ancien Régime. In: *Juger les juges. Du Moyen Age au Conseil supérieur de la Magistrature*. Paris, 2000, s. 105–113.

⁴ Nositelé těchto úřadů byli od počátku 17. století naopak povinni odvádět z těchto úřadů každoroční daň (*paulette*), jejíž výnos tvořil okolo 10 % příjmů státní pokladny; vzpomenuť Ch. L. de Montesquieu spatřoval v prodejnosti úřadů mimochodem jednu z pojistek proti absolutní moci panovníka i významný motivační faktor pro jednotlivce, který se svou prací může domoci postavení (MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*. V, s. 19).

⁵ Např. ZYSBERG, A. *La monarchie des Lumières. 1715–1786*. Paris, 2002, s. 296–306 a 313–321.

⁶ HALPÉRIN, J. L. Forfaiture des juges et privation de l'office à la fin de l'Ancien régime, op. cit., s. 106.

⁷ Poprvé se tak výslovně stalo v ústavě z 22. Frimaire roku VIII (13. prosince 1799), jejíž čl. 68 soudcům garantoval doživotní jmenování s výjimkou případu, kdy by byli zbavení úřadu na základě pravomocného rozsudku soudu; již r. 1789 ale došlo ke zrušení prodejnosti veřejných úřadů včetně soudních a byl vyhlášen princip dělby moci, za jehož důsledek bylo nesesaditelnost soudců možné považovat, přičemž v rámci vytváření nové soudní soustavy si Velká revoluce zakoketovala s myšlenkou ustavování soudců volbou na pevně stanovené funkční období, což možnost zásahů do výkonu funkce volených soudců omezilo; k těmto změnám viz např. GARNOT, B. *Histoire de la justice. France, XVI^e–XXI^e siècle*. Paris, 2009, s. 260–262.

⁸ Za situace, kdy se většina režimů s výjimkou druhé republiky – která jej ve svém radikálním pojetí demokracie považovala za neslučitelný s republikánským režimem – k principu neodvolatelnosti soudce hlásila, byly za účelem odvolání politicky nepřijatelných soudců užívány zejména takové techniky jako reorganizace soudní soustavy, penzionování soudců, obnova soudních jmenování při změně ústavy nebo závazek přísahat věrnost novému politickému režimu, srov. blíže např. MARTINAGE, R. L'épuration sous les régimes monarchiques. In: *L'épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération: 150 ans d'histoire judiciaire*. In: *Histoire de la Justice*. 1993, č. 6, s. 33–57.

⁹ Za Restaurace tak funkce pozbylo 1694 tzv. sedících soudců (k pojmu viz dále v tomto článku), za červencové revoluce v r. 1830 to bylo 319 sedících soudců, II. republika v r. 1848 odvolala 14 sedících soudců, za II. císařství šlo o 132 sedících soudců; kromě toho docházelo k zásadním personálním změnám i v rovině stojících soudců, tedy prokuratury; k tomu viz např. PETIT, J. G. *La Justice en France, 1789–1939. Une étatisation modérée?* *Crime, Histoire & Sociétés*. 2002, č. 1, s. 85–103.

Obnovu stability soudnictví přinesl až vznik třetí republiky v roce 1870. Byť i třetí republika provedla v roce 1883 ještě jednu velkou soudní čistku, v jejímž důsledku musela soudnictví opustit asi čtvrtina z celkového počtu soudců v tehdejší Francii,¹¹ souběžně s ní byla přijata opatření mající soudnictví napříště stabilizovat. Jejich základy byly položeny zákonem ze dne 30. srpna 1883 o reformě soudní organizace. Ten nejen zdůraznil význam zásady neodvolatelnosti soudce (článek 15), ale současně zřídil i Nejvyšší radu soudnictví (*Conseil supérieur de la magistrature*, zkráceně CSM).¹² Základní pravomocí CSM, která byla podle článku 13 zákona tvořena Kasačním soudem (*Cour de cassation*), od roku 1804 vrcholnou instancí francouzského nesprávného soudnictví, bylo dohlížet na disciplínu civilních a trestních soudců (článek 14). Bez jejího předchozího stanoviska nemohlo napříště dojít ani k přidělení soudce civilního nebo trestního k jinému soudu ani k jeho odvolání, ze kterého se stala nejzávažnější sankce, jíž bylo možné uložit soudci za kárné provinění (článek 15). Stabilizováno bylo ale i správní soudnictví, jež za třetí republiky začalo silně formovat francouzské veřejné právo.

Režim nastavený třetí republikou se poté otřásl již jen v souvislosti s druhou světovou válkou. Necháme-li stranou situaci okupované Francie, ve vichystické Francii byl v roce 1940 princip neodvolatelnosti soudce suspendován a přišla nová vlna čistek, umocněná zaváděním rasových zákonů a zákonů proti režimu nepřátelským spolkům a tajným společnostem.¹³ Soudci dosazení vichystickým režimem nebo kompromitovaní spoluprací s ním se naopak stali cílem nové – a poslední – velké čistky, ke které ve francouzském soudnictví došlo. Tato poslední soudní čistka, provedená v době osvobození, splynula s procesem národní očisty (*épuration nationale*), francouzským ekvivalentem vypořádání se s válečnými zločinci, zrádci a kolaboranty, z let 1944–1945.¹⁴

Ve světle těchto událostí nepřekvapí, že vytvoření stabilního soudnictví, které by bylo s to odolat tlakům jiných mocí, se stalo jednou z výzev pro poválečné ústavodárce. Obě poválečné francouzské ústavy, tedy jak Ústava IV. republiky z roku 1946, tak Ústava V. republiky z roku 1958, věnují neodvolatelnosti soudce a fungování soudnictví zvláštní pozornost. Jak se ale ne nedůvodně tvrdí, jako skutečná samostatná moc, která nabývá sebedůvěry, se ale soudnictví ve Francii profiluje teprve po roce 1969, kdy abdikuje generál de Gaulle a s ním odchází i konzervativní duch staré Francie, který před řešením sporů soudní cestou a korigováním veřejných politik soudní cestou preferoval jiné prostředky.¹⁵

¹⁰ V hledáčku bylo zejména trestní a civilní soudnictví, odvolávání ale byli i členové vznikajících správních soudů, např. r. 1822 byl ze Státní rady odvolán pozdější přední francouzský politik a historik F. Guizot.

¹¹ Šlo o 611 soudců, a to zejména o soudce politicky spojené s royalismem, bonapartismem nebo klerikalismem, viz k tomu podrobně zejména MACHELON, J. P. *L'épuration républicaine. La loi du 30 août 1883*, In: *L'épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération: 150 ans d'histoire judiciaire*, op. cit., s. 87–101.

¹² K tomu viz např. GARNOT, B. *Histoire de la justice. France, XVI^e–XXI^e siècle*, op. cit., s. 554.

¹³ *Ibidem*, s. 554–555.

¹⁴ Ta se týkala okolo 400 soudců, podrobně k tomu zejména BANCAUD, A. – ROUSSO, H. *L'épuration des magistrats à la libération (1944–1945)*. In: *L'épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération: 150 ans d'histoire judiciaire*, op. cit., s. 117–144.

¹⁵ V politologické perspektivě viz např. KNAPP, A. – WRIGHT, V. *The Government and Politics of France*. 5. vyd. Abingdon – New York, 2006, s. 389–420.

2. MODEL Y ODVOLÁVÁNÍ SOUDCŮ OBECNÝCH SOUDŮ V PLATNÉM FRANCOUZSKÉM PRÁVU

Analyzujeme-li, kdy a jak mohou soudci pozbyt funkce v dnešní Francii, je na místě hovořit ne o modelu, nýbrž o modelech odvolávání soudců. To je dáno tím, že francouzské soudnictví je vskutku košaté, a to nejen ve smyslu kvantitativním, ale také kvalitativním.

Necháme-li stranou kontrolu ústavnosti a zaměříme-li se na obecné soudnictví, je okruh soudů, které se na výkonu tohoto soudnictví podílejí, ve Francii rozsáhlý a při pohledu z vnější až nepřehledný.¹⁶ Kromě soudů s obecnou příslušností totiž existuje ve Francii poměrně značný počet soudů s příslušností specializovanou,¹⁷ sahajících od 210 *conseils de prud'hommes*¹⁸ po jedinečný Soudní dvůr Republiky (*Cour de justice de la République*).¹⁹ Mezi jednotlivými soudy přitom existují rozdíly nejen co do rozsahu příslušnosti, principů a pravidel řízení, ale také, což je z pohledu této stati zásadní, zpravidla též co se týče přesného statusu jejich soudců a pravidel o jejich odvolávání.

I za situace, kdy se soustředíme jen na ty francouzské obecné soudy, jejichž příslušnost není omezená na přesně stanovené věci, budeme konfrontováni s tím, že ve francouzském provedení se i na výkonu tohoto obecného soudnictví podílejí dvě od sebe oddělené větve soudů, respektive dvě odlišné soudní soustavy. První tvoří soustava tzv. *juridictions judiciaires*, neboli soustava soudů s obecnou příslušností v civilních a trestních věcech, druhou pak tzv. *juridictions administratives*, neboli soustava soudů s obecnou příslušností ve správních věcech. Tento tzv. soudní dualismus či dualismus soudních soustav (*dualité des ordres juridictionnels*)²⁰ vyplynul z představy o nutnosti striktního oddělení výkonné a soudní moci, která se prosadila z kraje Velké revoluce²¹ a která vylučovala, aby obecné soudy přezkoumávaly akty orgánů moci výkonné. Tento přezkum byl ponechán na výkonné moci samotné, za Konzulátu ale Napoleon považoval za praktické vybavit se zvláštními orgány, které by správě a především hlavě státu při provádění tohoto přezkumu napomáhaly a právě tyto orgány, z nichž nejdůležitější byla Státní rada (*Conseil d'Etat*), se staly základem samostatné soustavy správního přezkumu. I když dnešní pojetí dělby moci je ve Francii daleko méně striktní, dualismus obecného soudnictví zůstává zachován i v současném ústavním a právním uspořádání, a to jako

¹⁶ K němu podrobně viz zejména GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*. 12. vyd. Paris, 2013, a to zvl. s. 395–785.

¹⁷ K důvodům jejich vzniku v historické perspektivě viz např. GARNOT, B. *Histoire de la justice. France, XVII^e–XXI^e siècle*, op. cit., s. 241–244.

¹⁸ Jež jsou v první instanci příslušné řešit individuální spory z pracovního práva.

¹⁹ Příslušný rozhodovat o trestných činech členů vlády; souzení prezidenta republiky za porušení jeho povinností zjevně neslučitelných s výkonem jeho mandátu je od ústavní novely z r. 2007 vyhrazeno Vysokému soudnímu dvoru (*Haute Cour*), který je ale politický v tom smyslu, že je tvořen oběma komorami parlamentu, viz čl. 67 a 68 Ústavy V. republiky.

²⁰ Pro úplnost dodejme, že existence samostatného správního soudnictví, které je oddělené od civilního a trestního soudnictví a řídí se zvláštními pravidly, však není zdaleka jen francouzskou záležitostí, nýbrž existuje nejen v řadě států románsko-germánské právní kultury (Itálie, Rakousko, SRN, Španělsko), ale při existenci specializovaných tribunálů vlastně i ve Spojeném království, srov. přehledově např. DAVID, R. – BRIERLEY, J. E. C. *Major Legal Systems in the World Today. An Introduction to the Comparative Study of Law*. 3. vyd. London, 1985, s. 137–139; a podrobněji např. BELL, J. *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*. Cambridge, 2006, passim; zvláštní postavení mělo správní soudnictví i v předlitavském Rakousku.

²¹ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 111–113.

prvek, který posiluje účinnost soudního rozhodování a je navíc silně etablován.²² Soudní dualismus se dodnes projevuje i tím, že soudci v rámci obou základních větví francouzského obecného soudnictví mají odlišné postavení, což má vliv i na podobu mechanismů kárné odpovědnosti a jmenovitě na mechanismy odvolávání soudců v rámci každé z těchto větví. Za této situace je nutné o odvolávání v obou větvích pojednat samostatně.

2.1 Odvolávání soudců v nesprávné větvi francouzského soudnictví

Soudci přidělení k *juridictions judiciaires*, jejichž soustava je trojstupňová, dnes představují nejpočetnější kategorii francouzských profesionálních soudců.²³ Dohromady ji tvoří okolo 7000 osob,²⁴ kterým je ročně předloženo okolo 2,5 milionu případů civilních a 1 milionu případů trestních.²⁵ Na rozdíl od české koncepce jsou však ve Francii do tohoto čísla počítáni nejen soudci, kteří v civilních a trestních věcech rozhodují meritorně, tzv. *magistrats du siège* (sedící soudci), ale také tzv. *magistrats du parquet* (soudci stojící).²⁶ Ti reprezentují veřejný zájem jednak v trestním řízení, v němž podávají obžalobu a navrhuji tresty, jednak v řízení civilním, v němž předkládají stanoviska k výkladu práva. Hrají tak srovnatelnou roli jako čeští státní zástupci, na rozdíl od nich ale stále mají postavení soudců. Úměrně k jejich poslání je ale ochrana jejich nezávislosti slabší než v případě sedících soudců.²⁷ Proto bude v dalším textu věnována pozornost výlučně situaci sedících soudců.

Jde-li o sedící soudce, výchozí pro jakékoli debaty o jejich odvolávání je princip neodvolatelnosti soudce (*inamovibilité des magistrats du siège*). Jeho základním smyslem je v kombinaci s principem jmenování soudců na dobu neurčitou²⁸ chránit nezávislost soudce a soudního rozhodování před zásahy, jejichž původcem by byla zejména výkonná moc a její představitelé.²⁹ Svě vyjádření má v V. republice princip neodvolatelnosti

²² Ibidem, s. 114–115.

²³ Méně známo je, že na výkonu soudnictví se ve Francii podílí i nezanedbatelný počet neprofesionálních soudců, jejichž počet je podle dostupných čísel přibližně dvojnásobný než počet profesionálních soudců; největší počet neprofesionálních soudců (okolo 15 000) přitom působí v rámci výše zmíněných *conseil de prud'hommes* a za zmínku stojí, že tyto neprofesionální soudci jsou do svých funkcí i dnes ustavováni volbou na pětiletý obnovitelný mandát, viz GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 520–537.

²⁴ Údaje z francouzské národní zprávy za rok 2012 pro Evropskou komisi pro účinnost soudnictví (CEPEJ) zřízenou v r. 2002 při Radě Evropy, která se postupně stává klíčovou evropskou institucí pro analýzu a hodnocení soudnictví. Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/France_2014.pdf>.

²⁵ *Les chiffres-clés de la Justice 2014*. Paris, 2014, dostupné též z: <<http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/chiffres-cles-de-la-justice-10303/les-chiffres-cles-de-la-justice-edition-2014-27571.html>>.

²⁶ Takové pojetí má své kořeny už ve vrcholném středověku, z něhož také pochází terminologie užívaná k rozlišení obou kategorií soudců u *juridictions judiciaires*, jež etymologicky vychází z toho, jaké místo obě kategorie při jednání skutečně zaujímaly, srov. GARNOT, B. *Histoire de la justice. France, XVI^e–XXI^e siècle*, op. cit., s. 257; k dnešnímu pojetí viz GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 168–169.

²⁷ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 169–172.

²⁸ Jde-li o trvání mandátu soudce přiděleného k *juridictions judiciaires*, podle současné úpravy je soudce dán do výslužby z úřední povinnosti v okamžiku, kdy dovrší 67 let (*la limite d'âge*), může však požádat, aby byl ponechán ve funkci, která však musí zaniknout nejpozději v 73 letech, viz čl. 76 an. ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958 o organickém zákonu týkajícím se statutu soudnictví.

²⁹ Ochrana soudce přes zásahy moci zákonodárné je z definice spornější v tom rozsahu, ve kterém je sice ústavní zvyklostí plynoucí z principu dělby moci, že zákonodárce nezasahuje do probíhajících soudních řízení, může

sedících soudců v čl. 64 alinea 4 Ústavy V. republiky, který lakonicky stanoví, že sedící soudci jsou neodvolatelní. To ve svém alinea 1 opakuje i čl. 4 ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958 o organickém zákonu týkajícím se statutu soudnictví.³⁰ Alinea 2 téhož článku pak upřesňuje, že s ohledem na princip neodvolatelnosti nemůže být žádný sedící soudce bez svého souhlasu dokonce ani přidělen na nové místo ani povýšen.

Jak se ale ve francouzské nauce zdůrazňuje, smyslem neodvolatelnosti soudce není ani tolik „*být privilegiem pro soudce, jako pojistkou pro subjekty práva s ohledem na řádné fungování spravedlnosti*“.³¹ Z toho se podává, že princip neodvolatelnosti soudce neplatí absolutně, což je koncepce, na které stojí i ustanovení platného práva, která vycházejí z toho, že zákon může princip neodvolatelnosti soudce prolomit, respektive že v případech, kdy tak stanoví zákon, může soudce funkci pozbýt bez svého souhlasu.³² Odhlédne-li se od situace, kdy je soudce dočasně nahrazen po dobu nemoci nebo mateřské dovolené, situace, kdy je soudce nahrazen v případě neschopnosti vykonávat funkci, a situace, kdy je výkon soudní funkce dopředu omezen v zájmu zajištění mobility odůvodněné potřebami veřejné služby,³³ může francouzský sedící soudce pozbýt funkci na základě sankce uložené v kárném řízení za kárné, respektive disciplinární provinění, které je tak závažné, že odůvodňuje, aby byla dotčená osoba vyloučena ze soudcovského stavu.

2.1.1 Odvolání sedícího soudce jako následek jeho kárného provinění

Pozbýt funkci mohou sedící soudci v důsledku celkem tří ze sedmi sankcí, které lze podle čl. 45 ordonnance ze dne 22. prosince 1958, jež je dodnes základním právním předpisem upravujícím kárnou odpovědnost sedících soudců v V. republice, těmto soudcům uložit za kárné provinění (*faute disciplinaire*).³⁴ Mezi tyto sankce náleží především odvolání z funkce v pravém slova smyslu (*la révocation*), které mohlo být původně ještě zpřísněno o pozbytí nároku na starobní důchod, což dávalo této sankci zvláště odrazující povahu.³⁵ Sedící soudce ale pozbude funkci i tehdy, kdy bude za kárné provinění

tak ale vždy učinit *ex post* změnou právní úpravy, má-li za to, že soudní rozhodování není adekvátní (nemluvě o vlivu zákonodárné moci na rozpočet soudů); zvláštností francouzské právní kultury je, že se připouští existence tzv. *lois de validation*, tedy zákonů, jimiž může zákonodárce dodatečně, a tedy retroaktivně validovat ustanovení právních předpisů a individuálních aktů přijatých správními orgány, které byly správními soudy prohlášeny za neplatné; srov. k tomu podrobně GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 126–139.

³⁰ Forma organického zákona, který musí být před nabytím účinnosti navíc obligatorně přezkoumán Ústavní radou z hlediska slučitelnosti s blokem ústavnosti, byla pro úpravu statusu sedících soudců evidentně předepsána s cílem zajistit větší stabilitu této úpravy, a to i s ohledem na historické zkušenosti se soudními čistkami, viz FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*. 15. vyd. Paris, 2015, s. 627; vzhledem k tomu, že koncept ordonnance, kterou se uvádí organický zákon, nemá funkční ekvivalent v českém právní terminologii, přidružíme se v dalším textu raději tohoto pojmu.

³¹ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 161.

³² FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*. 15. vyd. Paris, 2015, s. 628–629.

³³ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 821–822.

³⁴ Povahu disciplinární sankce *stricto sensu* nemá ztráta honorariatu, který za obvyklých okolností přísluší soudci, který odchází do starobního důchodu, podle čl. 79 ordonnance ze dne 22. prosince 1958; obecně je vyjadřován názor, že tato ztráta by měla být transformována na klasickou disciplinární sankci; to platí i o napomenutí, které soudci adresuje generální inspektor soudních služeb nebo první předsedové soudů podle čl. 44 ordonnance ze dne 22. prosince 1958.

³⁵ Možnost zpřísnit sankci odvolání z funkce současným vyslovením ztráty nároku na starobní důchod byla zrušena na základě čl. 22 organického zákona č. 2010-830 ze dne 22. července 2010.

dán z úřední povinnosti do výslužby (*la mise à la retraite d'office*), nebo tehdy, kdy mu bude skončena funkce v případě, kdy mu ještě nevznikl nárok na starobní důchod (*l'admission à cesser ses fonctions*). Pro všechny tři sankce, které jsou klasifikovány jako čtvrtá a nejpřísnější kategorie kárných sankcí,³⁶ je přitom společné, že v důsledku jejich uložení pozbývá konkrétní osoba možnost nadále vykonávat funkci soudce a je současně vyškrtána ze seznamu soudců, přestává být členem soudcovského stavu a ztrácí veškeré výhody a ochranu, které jsou s tímto stavem spojeny.

To, kdy, respektive za jaká kárná provinění mají být tři výše uvedené sankce ukládány, však francouzské psané právo výslovně nestanoví. Pouze nepřímo – z pořadí, ve kterém čl. 45 ordonnance ze dne 22. prosince 1958 jednotlivé kárné sankce vypočítává – tak lze dovozovat, že k ukládání těchto sankcí by mělo docházet tehdy, kdy je konstatováno, že se sedící soudce s ohledem na okolnosti dopustil tak závažného kárného provinění, že k disciplinaci tohoto soudce nepostačují méně přísné kárné sankce. Pravděpodobnost vyslovení sankce vedoucí k pozbytí funkce soudce je také vyšší v případech, kdy u soudce dochází k souběhu kárných provinění, neboť čl. 46 ordonnance ze dne 22. prosince 1958 zakazuje kumulaci kárných sankcí, takže při souběhu disciplinárních provinění soudci ukládá – až na několik výslovně stanovených výjimek – sankce jediná, která ale zohledňuje závažnost všech spáchaných kárných provinění.

Jednoznačnější závěry ohledně toho, kdy mají být sedící soudci zbaveni funkce, nevznáší ale ani rozbor legální definice kárného provinění. Psané francouzské právo totiž kárné provinění vymezuje způsobem, který je všeobecně označován za neurčitý až vágní,³⁷ když čl. 43 ordonnance ze dne 22. prosince 1958 stanoví, že tímto proviněním se rozumí „*jakékoli porušení povinností svého stavu, cti, morální bezúhonnosti nebo důstojnosti ze strany soudce*“. Ve francouzských poměrech se z této definice, která není nepodobná legální definici obsažené v § 87 českého zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a která je kritizována zvláště proto, že nezaručuje dostatečně předvídatelnou aplikaci kárného práva, dovozuje v zásadě tolik, že kárným proviněním je jednání porušující právní a deontologické normy, které soudce zavazují při výkonu soudní funkce a v určitém rozsahu i při vystupování v soukromém životě.³⁸ Kárným proviněním ale není nesprávná aplikace práva v konkrétním případě nebo omyl při výkonu soudní funkce, respektive rozhodování, k jehož zhojení slouží opravné prostředky přípustné v soudním řízení a případně žaloba na náhradu škody proti státu z důvodu osobního pochybení soudce při výkonu soudní funkce.³⁹ I když po případu Outreau, který zásadně otlásl

³⁶ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*. Paris, 2007, s. 57–58.

³⁷ *Ibidem*, s. 22–23.

³⁸ Ke kategorizaci povinností sedících soudců viz srov. např. COMMARET, D. La responsabilité déontologique des magistrats à la lumière du Conseil supérieur de la magistrature. In: *Juger les juges. Du Moyen Age au Conseil supérieur de la Magistrature*, op. cit., a podrobně CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La déontologie du magistrat*. 2. vyd. Paris, 2009; dělící linie mezi těmi jednáními v soukromém životě soudce, které kárné provinění založit nemohou, a těmi, která kárnými proviněními být mohou, je vedena podle toho, zda dotčené soukromé jednání může mít vliv na obraz dotčeného soudce jako toho, kdo má soudit druhé, při výkonu jeho soudní funkce; viz GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 835.

³⁹ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 74.

míněním francouzské veřejnosti o sedícím soudnictví,⁴⁰ došlo k určitým průlomům v dosavadním stavu,⁴¹ ze samotné definice kárného provinění nelze na ukládané sankce usuzovat. Právní předpisy o kárné odpovědnosti pak ani neobsahují žádnou, byť jen demonstrativní hierarchizaci jednotlivých druhů kárných provinění sedících soudců, s nímž by byly spojeny konkrétní sankce.⁴²

Za situace, kdy v psaném právu není nastaven žádný minimální práh, od kterého by za kárné provinění měla být uložena sankce vedoucí k pozbytí funkce soudce, je zřejmé, že klíčová role při disciplinaci francouzských sedících soudců obecně a při pozbývání funkce zvláště je vyhrazena orgánům, které o kárném provinění sedících soudců rozhodují. To vyžaduje, abychom se na tyto orgány nyní zaměřili.

2.1.2 Pravomoc k odvolávání sedících soudců a její realizace

Na rozdíl od modelů, které existují v jiných evropských státech včetně ČR,⁴³ se ve Francii, jak už o tom byla řeč výše, již za třetí republiky konstitoval model, kdy pravomoc rozhodovat o kárné odpovědnosti sedících soudců je svěřena zvláštnímu orgánu, který má stavovskou povahu v tom rozsahu, ve kterém jeho jádro tvoří představitelé samotného sedícího soudnictví. Tímto orgánem je již zmíněná CSM. Za prosazením modelu, který může ve Francii, která je s ohledem na zkušenost se soudci parlamentů hrajících nepokrytě politickou roli před rokem 1789, překvapit, stojí zkušenost s masovými soudními čistkami 19. století. Skutečnost, že zřízením CSM se podařilo éru cyklických soudních čistek v zásadě ukončit, vedla k tomu, že CSM převzala od třetí republiky i republika čtvrtá a posléze republika pátá.⁴⁴

Říkáme-li, že CSM má stavovskou povahu, neznamena to ale, že by se složení CSM neměnilo.⁴⁵ Jestliže za třetí republiky měla CSM vskutku výlučně stavovskou povahu,

⁴⁰ Případ nazvaný podle předměstí Boulogne sur Mer, kde bylo v letech 2001–2005 celkem 17 osob trestně stíháno za zneužívání dětí, z toho část byla až po tři roky držena ve vazbě; z nich bylo 10 v první instanci odsouzeno, později se ale ukázalo, že většina svědeckých výpovědí byla lživá, což vedlo ve druhé instanci ke zrušení většiny trestů a později k omluvě představitelů státu a poskytnutí kompenzace nezákonně stíhaným a odsouzeným, z nichž jeden spáchal sebevraždu; celý případ silně rezonoval na veřejnosti a byl předmětem parlamentního šetření, protože ukázal na závažná selhání trestního soudnictví, viz např. text dostupný z: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Affaire_d'Outreau>.

⁴¹ Za kárné provinění bylo nově a vůbec poprvé výslovně označeno přece jen i určité porušení práva soudcem, a to porušení procesních pravidel garantujících rovnost zbraní, kromě toho došlo k vypracování Přehledu deontologických povinností soudců (*Recueil des Obligations Déontologiques des Magistrats*), kodexu chování, jehož smyslem je systematizovat a konkretizovat deontologická pravidla zavazující soudce a který je dostupný z: <<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/recueil-des-obligations-deontologiques-des-magistrats>>.

⁴² Ačkoli v jiných a často příbuzných kontextech francouzské právo s gradací závažnosti jednání pracuje, typicky v rámci práva odpovědnosti za škodu, kde tradičně pracuje s *faute lourde a faute simple*.

⁴³ Stručný, ale značně ucelený přehled o situaci ve většině členských států Rady Evropy podává Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice“ vytvořená v rámci CEPEJ, s. 362–363. Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf>.

⁴⁴ Srov. její čl. 65; Francie dnes zdaleka není jedinou evropskou zemí, ve které klíčovou roli v modelu kárné odpovědnosti hraje Nejvyšší rada soudnictví, základní přehled o tom podává Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice“ CEPEJ, op. cit., s. 377–378, podrobněji k jejich fungování ve 13 evropských státech viz přehled dostupný na webu Poradní rady evropských soudců při Radě Evropy (CCJE) *Les Conseils de la justice en Europe*. Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/CSM-France-TR10_fr.pdf>; francouzský model je ale podle všeho nejstarší.

⁴⁵ K vývoji složení a postavení CSM viz podrobně z poslední doby např. LE POGAM, M. *Le conseil supérieur de*

jelikož její funkce plnil Kasační soud rozhodující o kárné odpovědnosti sedících soudců ve formaci tvořené všemi svými členy, již čtvrtá republika přikročila ke změně složení CSM tak, aby to nebyli jen soudci, kdo rozhodují o kárné odpovědnosti svých kolegů. Tím CSM výlučně stavovskou povahu pozbyla. Hlavním důvodem k tomuto kroku přitom bylo to, že nemalá část soudcovského stavu v průběhu druhé světové války selhala a nedokázala se, jak to bylo dobově vnímáno, projevit jako nezávislá moc respektující principy republiky,⁴⁶ nýbrž naopak se loajálně zapojila do budování autoritářského režimu ve Vichy. To mělo ve čtvrté republice následek, že zastoupení soudců v CSM kleslo pod třetinu z celkového počtu členů CSM.⁴⁷ Návrat k více stavovské povaze CSM tak přineslo až přijetí Ústavy V. republiky. Ta CSM zaručila zvláštní postavení, ani ona se ale již nevrátila k principu, že by CSM byla složena výlučně ze soudců, což bylo patrné už z toho, že do čela CSM byl původně postaven sám prezident republiky. Prezident republiky také původně jmenoval všech dalších devět členů CSM, což s sebou neslo politizaci celé instituce, byť fakticky zahrnující značný podíl soudců.⁴⁸

Tato původní koncepce byla radikálně změněna v r. 1993 tak, aby byl politický vliv na složení CSM oslaben a sedícím soudcům v ní bylo ústavně garantováno pevné místo.⁴⁹ Zatím naposledy se pak složení CSM proměnilo na základě ambiciózní ústavní novely č. 2008-724 ze dne 23. července 2008. Tato novela revidovala systém nastolený v r. 1993 ve dvou hlavních směrech. Zaprvé, v rámci CSM byl opět posílen laický prvek, a to na úkor prvku soudcovského, zadruhé, v rámci soudcovského prvku v CSM byl poněkud modifikován volební princip, který byl v systému zavedeném v r. 1993 velmi silný. Ani jedna z obou hlavních změn není považována za nekontroverzní,⁵⁰ prozatím však zůstává v účinnosti.⁵¹

Rozhodování o kárné odpovědnosti sedících soudců je ovšem i přes změny vnesené ústavní novelou z roku 2008 oblastí, kde je v rámci CSM stále zachován princip parity laiků a soudců. Jak totiž stanoví čl. 64 Ústavy v platném znění, o kárné odpovědnosti sedících soudců rozhoduje CSM ve zvláštní formaci tzv. kárné rady (*conseil de discipline*). Ta je ale oproti základní patnáctičlenné formaci CSM šestnáctičlenná tak, aby v ní byl

la magistrature. Paris, 2014; ve srovnávací perspektivě zejména BENVENUTI, S. *Il Consiglio superiore della magistratura francese: una comparazione con l'esperienza italiana*. Milano, 2011, zvl. s. 135–186.

⁴⁶ Pro srovnání, zahraniční badatel zabývající se českým retribučním soudnictvím v tomto ohledu konstatoval, že v Československu bylo pro postoje za druhé světové války zahájeno kárné řízení proti 75 soudcům, z nichž funkce bylo do r. 1947 zbaveno 8, zatímco 33 dalším byly uloženy mírnější kárné sankce; jak ale dodává, „očista by byla bývala nepochybně daleko větší, nebýt toho, že nadřazení německých soudů nadiktované nacisty ušetřilo české soudce odpovědnosti za rozhodování o politických trestných činech v době války“, viz FROMMER, B. *National Cleansing. Retribution against Nazi Collaborators in Postwar Czechoslovakia*. New York, 2005, s. 105.

⁴⁷ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 175.

⁴⁸ Čl. 65 Ústavy V. republiky v původním znění.

⁴⁹ FAVOREU, L. (ved. aut. kol.), op. cit., s. 625–626.

⁵⁰ GUICKEL, J. Le nouveau Conseil supérieur de la magistrature. In: *La semaine juridique, Edition générale*. 30. červenec 2008, s. 176–178.

⁵¹ S nástupem nového prezidenta republiky a vlády byl v r. 2013 předložen návrh další ústavní novely, který měl část takto vnesených změn opětovně revidovat a zejména vrátit se k principu převahy soudcovského prvku v CSM. Návrh však nezískal potřebnou parlamentní podporu; viz k tomu např. GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 176–177; vzhledem k dopředu vyjadřovanému nesouhlasu Senátu vláda návrh ústavní novely vzala zpět, viz text dostupný z: <http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/07/04/adoption-de-la-reforme-du-csm-au-senat-qui-la-vide-de-son-contenu_3442472_823448.html>.

rovnoměrně zastoupen soudcovský a laický prvek. Osm členů kárné rady pro sedící soudce tedy tvoří „laici“, tj. osoby, které nemají status soudců. Mezi ně patří člen Státní rady zvolený valným shromážděním Státní rady, advokát jmenovaný předsedou Advokátní komory se souhlasem jejího sněmu, a dále šest nezávislých osobností, z nichž při respektování principu rovnosti mužů a žen po dvou jmenuje prezident republiky a po dvou každý z předsedů obou komor Parlamentu z okruhu osob s právní kvalifikací. Osm zbývajících členů kárné rady pak tvoří soudci. Podotknout je třeba, že na rozdíl od situace ve třetí republice nebo v některých jiných evropských státech jde přitom o soudce, kteří reprezentují celý stav sedících soudců, tj. nejen jeho vybrané segmenty. Do „soudního kolegia“, rozhoduje-li CSM jako kárná rada, náleží totiž první předseda Kasačního soudu, dále sedící soudce nepřidělený ke Kasačnímu soudu, první předseda jednoho odvolacího soudu, předseda jednoho soudu prvního stupně, tři sedící soudci a jeden stojící soudce. Platí přitom, že s výjimkou prvního předsedy Kasačního soudu, který je virilním členem kárné rady a který celé kárné radě také předsedá, a dále jednoho sedícího soudce, který je do kárné rady pro sedící soudce vyslán z kárné rady pro stojící soudce, jsou všichni soudní členové kárné rady pro sedící soudce voleni v souladu s pravidly stanovenými organickým zákonem č. 94-100 ze dne 5. února 1994 o Nejvyšší radě soudnictví jinými sedícími respektive stojícími soudci,⁵² takže v tomto smyslu je většina soudcovských členů CSM, rozhoduje-li tato jako kárná rada, skutečnými reprezentanty svého stavu. Mandát všech 16 členů kárné rady činí 4 roky a nemůže být bezprostředně obnoven, za zmínku pak stojí, že za členství přísluší členům odměna.

To, že sedící soudci tvoří polovinu členů CSM ve formaci kárné rady, v kombinaci s tím, že většina z nich je do funkce volena svými kolegy, znamená, že francouzští sedící soudci se i dnes v kárné rovině těší nezanedbatelné míře soudcovské samosprávy.⁵³ Z hlediska kárné odpovědnosti obecně a odvolávání soudců zvláště je celý systém v základu nastaven tak, aby minimalizoval potenciál pro politické zásahy do fungování soudnictví, a to zvláště pro případ, kdy se rozhodování rozchází s očekáváním moci výkonné nebo zákonodárné. Na druhé straně fakt, že jednu polovinu členů CSM ve formaci kárné rady tvoří reálně soudci, druhou vesměs příslušníci jiných právnických profesí, vede občas ke kritice, že CSM rozhoduje o kárných proviněních příliš stavovsky pod vlivem *esprit de corps* a celý stávající systém kárné odpovědnosti sedících soudců je proto částí veřejnosti považován za nedostatečný.

CSM však ve skutečnosti není jediným „pánem“ nad disciplínou sedících soudců, a tedy ani nad jejich odvoláváním. Proti rozhodnutím, které CSM v oblasti kárné odpovědnosti vydá, je totiž přípustný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti (*recours en cassation*), o níž je příslušná rozhodovat Státní rada, tedy nejvyšší instance obecného správního soudnictví.

Tato konstrukce na první pohled překvapí nejen proto, že naráží na princip soudního dualismu francouzského obecného soudnictví, který je jinak tak zdůrazňován, ale také proto, že ústavodárce z roku 1958 s takovou konstrukcí evidentně nepočítal.⁵⁴ Státní rada si ovšem k tomuto přezkumu otevřela cestu, když v roce 1969 v poněkud machiavelis-

⁵² Srov. jeho čl. 3 a 4.

⁵³ BELL, J. *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*. Cambridge – New York, 2006, s. 51.

⁵⁴ Srov. čl. 57 ordonnance ze dne 22. prosince 1958.

tickém tónu dovodila, že tento přezkum provádět může s odůvodněním, že kárné řízení má vliv na fungování a organizaci veřejných služeb v oblasti spravedlnosti.⁵⁵ Státní rada tak může CSM v některých ohledech korigovat. To by mohlo vést k podezření, zda s ohledem na složení Státní rady a její „genetickou vazbu“ s výkonnou mocí nezpochybňuje tento přezkum apolitickou povahu kárné odpovědnosti sedících soudců.

Odhlédneme-li od toho, že přezkum rozhodnutí CSM ze strany Státní rady není zrovna častý, fakt, že Státní rada může rozhodnutí CSM přezkoumávat z titulu kasační stížnosti s sebou ale nese, že Státní rada přezkoumává v zásadě pouze to, zda CSM při vydávání rozhodnutí dodržela stanovená procesní pravidla, zda se rozhodnutí zakládá na zjištěných skutečnostech a zda byly tyto skutečnosti řádně právně kvalifikovány, nikoli ale už uloženou sankci jako takovou. Státní rada tak může do jisté míry spoluurčovat obsah pojmu kárného provinění, respektive je v tomto ohledu schopna korigovat postoje CSM, ne však sankční politiku uplatňovanou CSM, ať už obecně, nebo v jednotlivých případech.⁵⁶ To má svůj význam i v případech, kdy jde o sankce, na jejichž základě sedící soudci pozbývají funkce.

Za zmínku pak stojí ještě to, že ani CSM ani Státní rada nemohou kárné řízení proti sedícím soudcům nebo jeho přezkum zahajovat z úřední povinnosti. Zkoumáme-li, kdy ve Francii dochází ke kárným řízením proti sedícím soudcům a kdy je těmto soudcům ukládána sankce znamenající ztrátu funkce soudce, je tedy nutné brát v úvahu i to, kdo je ve Francii oprávněn kárné řízení vůbec iniciovat. Aktivní legitimace k iniciování kárného řízení proti sedícím soudcům přitom dnes ve Francii náleží třem kategoriím subjektů.

Stejně jako v ČR mívá i ve Francii monopol ministr spravedlnosti, který mohl jednat buď z podnětu vlastního, nebo z podnětu jakékoli další osoby. Ministr spravedlnosti může kárné řízení iniciovat i dnes,⁵⁷ jeho monopol ale padl.⁵⁸

S cílem odpolitizovat kárná řízení získali v roce 2001 pravomoc zahajovat kárné řízení také první předsedové odvolacích soudů (a také *tribunaux superieurs d'appel* přetrvávajících v některých zámořských územích).⁵⁹ Tato pravomoc koresponduje s tím, že tito soudní funkcionáři jsou pověřeni dohledem nad řádným rozhodováním a chováním soudců svých soudů, jakož i soudců u soudů nižší instance, které teritoriálně spadají do jejich soudního obvodu.⁶⁰

Od české situace se francouzský systém zahajování kárného řízení, jež může vyústit i v to, že soudce pozbude funkci, nejnápadněji odlišuje v tom, že na základě ústavní novely č. 2008-724 ze dne 23. července 2008 může kárné řízení iniciovat i jakýkoli jednotlivec, který byl stranou určitého soudního řízení a má za to, že chování některého ze soudců

⁵⁵ CE, L'Etang, 12. července 1969, č. 72480.

⁵⁶ Srov. zejména CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 65–76 a tam citovanou judikaturu Státní rady.

⁵⁷ Čl. 50-1 ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958.

⁵⁸ Jakkoli na rozdíl od všech dalších osob, které mohou kárné řízení iniciovat, má nespornou výhodu v tom, že před zahájením kárného řízení může nařídít předběžné správní šetření chování soudce, které provádí *Inspection générale des services judiciaires*.

⁵⁹ Čl. 50-2 ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958 doplněný organickým zákonem č. 2001-539 ze dne 25. června 2001.

⁶⁰ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 33–34.

může zakládat disciplinární provinění.⁶¹ O takové možnosti se ve Francii debatovalo od 90. let,⁶² rozhodujícím podnětem k jejímu zavedení se pak stal již zmíněný případ Outreau. Prosazení této možnosti však nebylo bez potíží. Původní koncepce obsažená v organickém zákonu č. 2007-287 ze dne 5. března 2007 předpokládala, že se jednotlivec, který má za to, že se soudce ve věci, v níž byl účastníkem řízení, dopustil kárného provinění, obrátí na veřejného ochránce práv, jemuž by při přezkumu individuálních podnětů napomáhala zvláštní komise složená z pěti osob, z nichž čtyři by nebyly sedícími soudci. V případě, že by přezkum podnětu jednotlivce ukázal na kárné provinění, veřejný ochránce by následně vyzval ministra spravedlnosti k zahájení kárného řízení. Tato původní koncepce však neobstála před Ústavní radou. Ta měla za to, že takové posílení pravomocí veřejného ochránce práv na úkor soudnictví by nebylo slučitelné s principem dělby moci a nezávislosti sedícího soudnictví.⁶³ Za této situace se francouzský ústavodárce rozhodl umožnit jednotlivci, aby kárné řízení mohl iniciovat sám a přímo, k čemuž došlo na základě organického zákona č. 2008-72 ze dne 23. července 2008. Jím byl odpovídajícím způsobem doplněn čl. 65 Ústavy V. republiky a systém byl uveden v život od února 2011.

Možnost, aby kárné řízení inicioval jednotlivec, je ovšem z právněpolitických důvodů navázána na splnění souboru poměrně striktních podmínek, které jsou vypočítány v čl. 50-3 ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958.⁶⁴ Mají v souhrnu zajistit, že této možnosti nebude zneužito, a to zejména v těch soudních řízeních, jež dosud nejsou pravomocně skončena. Splnění stanovených podmínek podléhá apriornímu přezkumu, který provádějí zvláštní komise pro přípustnost podání, které CSM zřizuje.⁶⁵ Tyto komise jsou složeny vždy ze čtyř členů CSM ve formaci kárné rady, které jmenuje předseda CSM rozhodující ve formaci kárné rady, přičemž dva z těchto členů musí být soudci a dva laici. Komise mohou podání zamítnout nejen pro nepřípustnost, ale také pro zjevnou neodůvodněnost.⁶⁶

Jestliže proměny ve složení CSM odrážejí nesnáze při hledání rovnováhy mezi nezávislostí soudnictví a imperativem jeho odpovědnosti, rozšíření okruhu subjektů, které mohou kárná řízení proti sedícím soudcům iniciovat a případně způsobit, že soudci budou zbaveni funkce, působí jako odpověď na vzestup významu soudce v éře judicializace a zvýšeného zájmu společnosti na řádném fungování spravedlnosti.

⁶¹ Čl. 50-3 ordonnance č. 58-1270 ze dne 22. prosince 1958 vložený organickým zákonem č. 2010-830 ze dne 22. července 2010.

⁶² Již v r. 1999 tak bylo navrhováno vytvoření Národní komise pro přezkum stížností subjektů práva, k tomu viz blíže CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 34–36.

⁶³ Ústavní rada, rozhodnutí č. 2007-551 DC ze dne 1. března 2007, body 9–12.

⁶⁴ Mezi tyto podmínky patří požadavek, že i) individuální podnět nesmí směřovat proti soudci, který je příslušný vést řízení a ve věci nadále rozhoduje, ii) podnět musí být podán do jednoho roku od pravomocného rozhodnutí, jímž se ukončuje řízení, iii) podnět musí obsahovat podrobný popis skutečností a tvrzených výtek, iv) podnět musí být subjektem práva podepsán a musí uvádět jeho totožnost, adresu a dále prvky umožňující identifikovat dotčené řízení; první z popsanych požadavků byl ovšem Ústavní radou v rozhodnutí č. 2010-611 DC ze dne 19. července 2010 shledán jako neslučitelný s Ústavou, která podle Ústavní rady takový zákaz neobsahuje.

⁶⁵ Tento mechanismus předběžného přezkumu individuálních podání je podle všeho inspirován italským modelem, v němž italská Nejvyšší rada soudnictví přijímá stížnosti jednotlivců, které následně filtruje z hlediska jejich přípustnosti, srov. např. CIVININI, M. G. Le statut du magistrat en Italie. *Revue internationale de droit comparé*. 2007, č. 1, s. 7–25, zvl. s. 20–22.

⁶⁶ Čl. 18 organického zákona č. 94-100 ze dne 5. února 1994 o Nejvyšší radě soudnictví.

2.1.3 Praxe odvolávání sedících soudců v V. republice

Jak však vypadá bilance kárných řízení proti sedícím soudcům z hlediska *law in action* a kdy jsou reálně ukládány sankce znamenající pozbytí funkce? Odpověď na to je o to naléhavější, že pro část veřejnosti je celý systém disciplinace sedících soudců příliš kolegiální, a proto nedostatečný.⁶⁷

Z dostupných údajů plyne, že v letech 1958–2014, tedy za dobu trvání celé V. republiky, byla některá ze tří sankcí znamenajících pozbytí soudcovské funkce uložena v celkem 35 případech. Jde-li o odvolání v pravém slova smyslu, to bylo za uvedené více než půlstoletí vysloveno v celkem 13 případech, z toho ve 2 případech byla sankce zpřísněna výrokem o ztrátě nároků na starobní důchod. Jde-li o dání soudce do výslužby z úřední povinnosti, k němu přikročila CSM za stejné období v 16 případech, v 6 případech pak došlo ke skončení funkce soudce, u kterého zatím nevznikl nárok na starobní důchod.⁶⁸

Porovnáme-li toto číslo s celkovým počtem sedících soudců, kteří za dobu trvání V. republiky vykonávali nebo vykonávají funkce, uložení kárné sankce mající za následek pozbytí soudní funkce není na první pohled rozhodně časté. Tento dojem by podle všeho platil i tehdy, kdybychom uvedený údaj navýšili o údaj o počtu soudců, kteří na svou funkci rezignovali sami ještě předtím, než bylo kárné řízení zahájeno nebo skončeno. S ohledem na množství sedících soudců ve Francii je toto číslo skutečně nízké, což jakoby potvrzovalo názor, že nastavený systém disciplinace sedících soudců není adekvátní. Tento prvotní dojem je ale na místě konfrontovat s podrobnější analýzou údajů o kárných řízeních proti sedícím soudcům jako celku včetně údajů o počtu a dynamice kárných řízení.

Přihlédneme-li k nim, trpí-li francouzský systém disciplinace sedících soudců nedostatky, nezdá se, že by primárním problémem tohoto systému byla přílišná benevolence CSM a její neochota ukládat sedícím soudcům závažné kárné sankce. Tímto problémem je daleko spíše to, že až dosud byla kárná řízení proti sedícím soudcům v poměru k celkovému počtu těchto soudců dosti vzácná. Jen z údajů za posledních pět let plyne, že v žádném z nich nebylo proti sedícím soudcům před CSM vedeno více než 11 kárných řízení,⁶⁹ zatímco evropský medián činí okolo 13.⁷⁰ I kdyby se přitom zohlednilo, že počet profesionálních – sedících – soudců je v přepočtu na počet obyvatel ve Francii nižší, než je tomu v jiných evropských státech,⁷¹ je diskutabilní, zda je chování a etika francouzských sedících soudců apriorně o tolik lepší než v jiných evropských státech.

Je-li ale už kárné řízení proti sedícímu soudci zahájeno, je pravděpodobnost, že řízení bude skončeno uložením sankce, a to navíc sankce spojené s pozbytím funkce soudce,

⁶⁷ Srov. např. „černý seznam“, dostupný z: <<http://www.denistouret.net/constit/4811.html>>.

⁶⁸ Viz data dostupná z: <<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/discipline-des-magistrats>>.

⁶⁹ V r. 2014 probíhala před CSM 3 kárná řízení proti sedícím soudcům, v r. 2013 šlo o 8 řízení, v r. 2012 žádné, v r. 2011 to bylo 11 řízení a v r. 2010 pak 6 řízení, viz CSM, *Rapport d'activité 2014*, s. 138.

⁷⁰ Srov. CEPEJ, *Rapport sur les „Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice“*, op. cit., s. 366; rozdíl je markantní i při srovnání s modely, které jsou s francouzským příbuzné, což je zejména případ modelu italského – jak si povšimla CIVININI, M. G. *Le statut du magistrat en Italie*, op. cit., s. 22, zatímco v Itálii je ročně vydáno okolo 150 kárných rozhodnutí, ve Francii jich bylo vydáno okolo 190, avšak za léta 1959–2005 dohromady; pravda však je také, že problémy italského soudnictví jsou nepochybně závažné, jak ukazuje i rozhodovací činnost ESLP, a to typicky z důvodu porušování čl. 6 EÚLP.

⁷¹ Ve Francii tak připadá na 100 000 obyvatel 10,7 profesionálních soudců, zatímco např. v ČR 29,1 soudce, viz CEPEJ, *Rapport sur les „Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice“*, op. cit., s. 162.

relativně vysoká.⁷² To by ovšem umožňovalo také tezi, že francouzský systém disciplinace sedících soudců je nastaven tak, aby sloužil především k postihování těch kárných provinění, která mají flagrantní povahu nebo dosahují mimořádné intenzity, zatímco v méně závažných případech tento systém úspěšně pracuje, ať už z jakéhokoli důvodu, se subtilnějšími nástroji disciplinace, které umožňují kárným proviněním předcházet nebo zabránit jejich eskalaci, jako je zejména dohled prováděný předsedy soudů nebo generálním inspektorátem při ministerstvu spravedlnosti, jehož zjišťování mohou vyústit v upozornění respektive napomenutí (*avertissement*) soudce, v jehož práci jsou shledávány nedostatky, a to mimo rámec kárného řízení.⁷³ Roli by pak mohlo hrát i to, že CSM má dnes také přímý vliv na jmenování sedících soudců, což by mohlo znamenat, že sedícími soudci se stávají osoby, které svým způsobem chování dávají záruky, že vyhoví očekáváním CSM.

Ve prospěch teze, že francouzští sedící soudci v závažných případech funkce pozbyvají,⁷⁴ svědčí i rozbor skutkových okolností v kárných řízeních, která byla skončena konstatováním kárného provinění a uložením kárné sankce spojené s pozbytím funkce soudce. Vyjdeme-li jen z údajů za posledních pět let, CSM:

- dala sedícího soudce do výslužby z úřední povinnosti z důvodu, že i) soudkyně v trestním řízení udržovala kontakt s obžalovaným, dávala mu rady ke strategii jeho obhajoby s ohledem na složení trestního senátu a výměnou za to požadovala osobní pomstu na jisté osobě ve výkonu trestu odnětí svobody,⁷⁵ že ii) soudce nejen zneužíval svého postavení k poskytování právního poradenství příteli, který natáčel pornografické filmy s osobami na hranici zletilosti, ale při výkonu soudní funkce se navíc dopouštěl favoritismu, když znalcem v jím rozhodovaných případech pravidelně ustanovoval převážně svého bratra, jemuž přiznával významné znalečné,⁷⁶ že iii) soudkyně trpěla alkoholismem, který měl opakovaně vliv na její vystupování při výkonu funkce i mimo ni,⁷⁷ nebo že iv) soudce v civilní věci provedl opravu spisu a rozsudku bez výslovného souhlasu stran a bez konzultace s dalšími členy senátu a současně udržoval tajný kontakt s novináři z novin, které byly stranou řízení, v němž rozhodoval;⁷⁸
- skončila funkci sedícímu soudci, jemuž nevznikl nárok na starobní důchod, z důvodu, že i) soudce trpěl alkoholismem, který opakovaně ovlivňoval jeho vystupování při jednáních a plnění povinností soudce,⁷⁹ že ii) soudce zneužíval výrazně

⁷² Jde-li o ukládání sankcí spojených s pozbytím funkce sedícího soudce (*admission à cesser les fonctions, mise à la retraite d'office, révocation*), v r. 2014 byla tato sankce uložena ve 2 z celkem 10 kárných rozhodnutí, v r. 2013 v žádném z celkem 5 kárných rozhodnutí, v r. 2012 v 1 z celkem 6 rozhodnutí; v r. 2011 ve 2 z celkem 3 kárných rozhodnutí, v r. 2010 ve 3 z celkem 13 kárných rozhodnutí, viz výroční zprávy CSM za léta 2010–2014. Dostupné z: <<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/rapports-annuels-d-activite>>.

⁷³ K tomu viz např. CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 60–61.

⁷⁴ Byť až dosud šlo vždy o soudce nižších soudů, před CSM nikdy nestál soudce Kasačního soudu, ač i na ně by se použil obecný režim, viz blíže CANIVET, G. *La discipline des juges des cours suprêmes. Rapport de synthèse*, zpracovaná pro konferenci sítě předsedů nejvyšších soudů členských států EU. Dostupné z: <<http://reseau-presidents.eu/sites/default/files/Rapport%20Canivet%20Discipline%20fr.pdf>>.

⁷⁵ S179 ze dne 5. 5. 2010.

⁷⁶ S186 ze dne 18. listopadu 2010.

⁷⁷ S192 ze dne 20. ledna 2011.

⁷⁸ S193 ze dne 20. ledna 2011.

⁷⁹ S199 ze dne 19. dubna 2012.

nezletilé dívky, s nimiž vedl sexuální rozhovory na internetových fórech a vyzýval je k odhalování,⁸⁰ nebo že iii) soudce na internetu vystavoval své fotografie a snažil se navazovat sexuální kontakty s nezletilými dívkami;⁸¹

- odvolala z funkce sedícího soudce z důvodu, že se soudce trpící alkoholismem opakovaně dopouštěl závažného domácího násilí na vlastní manželce, k němuž sice došlo v soukromém životě, ale závažně zpochybnilo důstojnost funkce soudce.⁸²

Ve všech případech tak šlo o jednání, která závažně zpochybňovala integritu sedících soudců, přičemž v některých případech založila sankcionovaná jednání sedících soudců současně trestný čin nebo bylo se sedícími soudci souběžně vedeno také trestní řízení.⁸³ Pohled na kazuistiku z kárných řízení také poměrně jasně ukazuje, že sankce spojené s pozbytím funkce soudce nejsou ale rozhodně vyslovovány v případech, které by měly politické souvislosti a soudobá praxe při ukládání kárných sankcí včetně odvolání je na hony vzdálená masovým soudním čistkám z minulosti.

Zda platí teze, že francouzský systém odvolávání soudců a jejich kárné odpovědnosti obecně nedostatečný, jak si to myslí část veřejnosti, nebo zda je tento systém naopak konstruován natolik uspokojivě, že kárné řízení a ukládání nejtěžších kárných sankcí nastupuje pouze tehdy, kdy je to skutečně odůvodněné závažností porušení povinností ze strany sedících soudců, bude ale možné jasněji rozhodnout až ve střednědobém horizontu. Tehdy bude známo, na kolik jsou kárná řízení proti sedícím soudcům ovlivněna nově přípustnými podáními jednotlivců. Povedou-li tato podání k zahájení výrazně většího počtu kárných řízení, než tomu bylo doposud, a tato řízení skutečně skončí uložením kárných sankcí včetně těch nejtěžších, budou mít zřejmě pravdu kritické hlasy. Nedojde-li k tomu, bude možné nastavený systém disciplinace sedících soudců považovat za spíše uspokojivý. Prozatím je však individuálních podání příliš málo na to, aby bylo možné činit rezolutnější závěry v jednom nebo druhém směru.⁸⁴

2.2 Odvolávání soudců ve francouzském správním soudnictví

Model kárné odpovědnosti členů správních soudů s obecnou příslušností ve Francii je výrazně ovlivněn tím, že správní soudnictví se zde geneticky vyvinulo z výkonné moci. Status členů těchto soudů tak měl historicky blízko k statutu státních úředníků, a tento stav byl překonáván jen pozvolna, v některých ohledech se pak projevuje dodnes.

Dotat je třeba, že základ soudobého francouzského správního soudnictví dnes tvoří obecné správní soudy, jejichž soustava je od konce 80. let 20. století trojstupňová a na

⁸⁰ S214 ze dne 24. července 2014.

⁸¹ S216 ze dne 25. září 2014.

⁸² S181 ze dne 1. července 2010.

⁸³ Příkladem S181, op. cit., nebo S214, op. cit.; dodat je třeba, že kárné řízení je u sedících soudců nezávislé na trestním řízení, což s sebou nese volné hodnocení důkazů v kárném řízení a také vylučuje použití zákazu *ne bis in idem*.

⁸⁴ Od 3. 2. 2011, od kterého je možné individuální podání CSM předkládat, obdržela CSM sice celkem 1278 podání, podmínky přípustnosti však splnilo jen pouhých 21 podání směřujících proti sedícím soudcům (drtivá většina dalších podání neuspěla, protože se zejména vztahovala k chování soudce v dosud pravomocně neskončených věcech), kárné řízení bylo prozatím skončeno ve dvou případech, žádná sankce ale uložena nebyla; srov. k tomu výroční zprávu CSM za rok 2014, s. 126–134, dostupné z: <<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/CSMRapport%202014webfinal.pdf>>.

jejím vrcholu stojí Státní rada.⁸⁵ Vedle nich však ve Francii existují také specializované správní soudy, jejichž příslušnost se vztahuje jen na určité věci (např. otázky azylu, dodržování rozpočtových pravidel, ale třeba i otázky kořisti v čase války) a jejichž počet přesahuje tři desítky.⁸⁶ Byť i jejich rozhodnutí může zpravidla přezkoumávat Státní rada,⁸⁷ složení těchto specializovaných správních soudů a status jejich členů je opět značně rozmanitý. Pro účely tohoto článku se tak znovu zaměříme pouze na otázku odvolávání soudců obecných správních soudů. Těch je dnes podle statistik okolo 1500⁸⁸ a zajišťují hlavní část soudního přezkumu veřejné správy.⁸⁹

I když se ale opět omezíme jen na jejich členy, budeme konfrontováni s tím, že ani jejich status není jednotný, což se projevuje i v rovině jejich kárné odpovědnosti a odvolávání. V tomto ohledu mají odlišný status soudci přidělení ke správním soudům (první instance) a odvolacím správním soudům (druhá instance) na straně jedné a soudci, kteří jsou členy Státní rady (třetí instance), na straně druhé. V rámci obecného správního soudnictví tak ve Francii existují dva příbuzné, avšak samostatné modely kárné odpovědnosti soudců, které je tak znovu nutné analyzovat samostatně v rozsahu, ve kterém může k odvolání jejich člena dojít odlišnou cestou.

2.2.1 Odolávání soudců u správních soudů první a druhé instance

Princip neodvolatelnosti platí dnes i v případě soudců francouzských obecných správních soudů první a druhé instance. Prosadil se u nich ale mnohem později než u soudců *juridictions judiciaires*. To je dáno tím, že členům těchto soudů nebyl status soudců dlouho přiznáván. Jak už jsme naznačili výše, historicky bylo francouzské správní soudnictví budováno na principu výkonné moci, respektive správy, která se kontroluje sama.⁹⁰ Přezkum správních rozhodnutí byl proto svěřen zvláštním orgánům původně považovaným za součást veřejné správy, respektive výkonné moci, nikoli za součást moci soudní. Členové těchto orgánů proto neměli status soudce, ale byli považováni za státní úředníky vykonávající zvláštní funkci – kvazisoudní přezkum veřejné správy. O tom svědčilo i to, že správu soudů, k nimž byli přidělení, vykonávalo historicky ministerstvo vnitra a nikoli ministerstvo spravedlnosti.⁹¹ Tento náhled v zásadě platil ještě v době, kdy byla přijímána Ústava V. republiky,⁹² takže na členy správních soudů se její ustanovení o soudcích nevztahovala. Status členů správních soudů byl ještě v této době odvozován od statusu úředníků státu, což platilo i o jejich kárné odpovědnosti a také odvolávání. Statusu úředníků se ale postavení členů správních soudů nepřestalo v desetiletích po vzniku

⁸⁵ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 737–751.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 751.

⁸⁷ Jejich přehled podává GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 752–785.

⁸⁸ Podle údajů ke konci r. 2012, srov. francouzskou národní zprávu za rok 2012 pro Evropskou komisi pro účinnost soudnictví (CEPEJ), op. cit.

⁸⁹ V r. 2013 vydaly obecné správní soudy rozhodnutí v 221 882 věcech, viz *Les chiffres-clés de la Justice 2014*, op. cit.

⁹⁰ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 873–874 nebo s. 77–110; tato koncepce není ve skutečnosti zcela nepodobná té, která platila i u nás v době, kdy se u nás správní soudnictví konstituovalo, viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní, díl III: Ústava říšská*. Praha, 1898, s. 333.

⁹¹ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 883.

⁹² Srov. FAVOREU, L. (ved. aut. kol.), op. cit., s. 629–631 a tam citovaný postoj Michela Debré, jednoho z otců Ústavy V. republiky, podle něhož pojem soudce správního soudu neexistoval.

V. republiky vzdalovat, a to jak v důsledku tlaku veřejnosti na posilování nezávislosti kontroly veřejné správy, tak v důsledku tlaku mezinárodních standardů, zejména rozhodovací činnosti ESLP.

Celý tento vývoj vyvrcholil během posledních tří desetiletí. Z kraje 80. let předně Ústavní rada s odkazem na základní principy uznávané zákony republiky dovodila, že správní soudy se musí těšit obdobné nezávislosti, jaká je garantována *juridictions judiciaires*.⁹³ Na tento její výrok navázaly v 2. polovině 80. let změny v právních předpisech vymezujících postavení členů správních soudů první a druhé instance. Ty jejich členům pro případ, že vykonávají funkce soudce u obecného správního soudu, zaručily neodvolatelnost, když – podobně jako tomu už dávno bylo v případě soudců *juridictions judiciaires* – stanovily, že ani členové těchto soudů nemohou být bez svého souhlasu překládání ani povyšování, tím méně odvolávání. Změny v postavení členů správních soudů první a druhé instance se pak završily v roce 2012, kdy zákon č. 2012-347 z 12. března 2012 novelizoval francouzský soudní řád správní (*Code de justice administrative, CJA*) tak, že jeho čl. L231-1 napříště výslovně stanoví, že „členové správních soudů a odvolacích správních soudů jsou soudci“. Členové těchto soudů mají tedy po dvou staletích transformace nesporně postavení soudců (*magistrats*) a svědčí jim zásada neodvolatelnosti.⁹⁴ Ani pro ně ale neplatí absolutně a v případech, kdy to stanoví zákon, mohou být i oni odvoláni. Takovým případem je zejména sankce uložená za kárné provinění.

2.2.1.1 Odvolání soudců správních soudů první a druhé instance jako důsledek jejich kárného provinění

Soudní řád správní (CJA) od 80. let obsahuje zvláštní ustanovení vymezující základní principy kárné odpovědnosti soudců správních soudů první a druhé instance. Ač ale byla tato ustanovení koncipována s cílem zajistit soudcům správních soudů první a druhé instance skutečnou nezávislost a emancipovat je od výkonné moci, v některých nepřehlédnutelných otázkách se s ohledem na čl. L231-1 CJA i dnes subsidiárně použijí ustanovení obecných předpisů o státní službě, která upravují postavení státních úředníků a také jejich kárnou odpovědnost.⁹⁵

Stejně jako v případě sedících soudců *juridictions judiciaires* však ani z těchto ustanovení neplyne, za jakých okolností má člen nižšího správního soudu s obecnou příslušností v důsledku kárného provinění svou funkci pozbýt. Jde-li o pojem kárného provinění sám, jelikož ten není v CJA samostatně vymezen, vychází se z čl. 29 obecného služebního zákona č. 83-634 ze dne 13. července 1983 o právech a povinnostech úředníků. Podle něj se kárným proviněním rozumí „*jakékoli pochybení (faute), jehož se úředník dopustí při výkonu nebo v souvislosti s výkonem svých funkcí*“. Z toho se podává, že kárným proviněním je jakékoli jednání soudců správních soudů první nebo druhé instance,

⁹³ Ústavní rada, č. 80-119 DC ze dne 22. července 1980.

⁹⁴ Byť lze namítat, že status soudců správních soudů první a druhé instance a jeho ochrana jsou formálně slabší, než je tomu u soudců *juridictions judiciaires*, a to proto, že status soudce a jeho ochrana jsou soudcům správních soudů první a druhé instance garantovány pouze na základě běžného zákona.

⁹⁵ K tomu viz zejména CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 130–131; v češtině podrobně a nově zejména HODA, D. Právní úprava veřejné služby ve Francii. *Správní právo*. 2013, č. 7–8, s. 432–474.

kteřé porušuje povinnosti, jež vyplývají z jejich postavení, a to jak těch, které mají právní povahu, respektive plynou z právních norem, tak těch, která jsou deontologická a jsou dnes kodifikována v Chartě deontologie členů správního soudnictví.⁹⁶ Zdůrazňuje se současně, že dodržování těchto povinností je tím naléhavější, čím výše konkrétní soudce v hierarchii správních soudů stojí.⁹⁷ Zmínit je v tomto ohledu možné i to, že CJA ani samostatný výčet kárných sankcí, které lze soudcům správních soudů první a druhé instance uložit, neobsahuje, takže s využitím subsidiarity předpisů o státní službě se na soudce správních soudů první a druhé instance aplikují stejné kárné sankce jako na státní úředníky.⁹⁸ Okruh těchto sankcí je širší než ten, který lze uložit soudcům u *juridictions judiciaires*. Obecné předpisy o kárné odpovědnosti státních úředníků totiž počítají s celkem deseti sankcemi rozčleněnými do čtyř kategorií.⁹⁹ Čtvrtou – nejpřísnější – kategorií tvoří sankce, které mají za následek pozbytí funkce. To s sebou nese, že i soudcům nižších obecných správních soudů lze za kárná provinění uložit sankce vedoucí k tomu, že pozbydou svou funkci a budou vyškrtnuti ze seznamu soudců, a tedy i vyloučeni ze svého stavu. Na rozdíl od modelu kárné odpovědnosti sedících soudců u *juridictions judiciaires* jsou tyto sankce pouze dvě – jde jednak o dání do výslužby z úřední povinnosti (*la mise à la retraite d'office*), jednak o odvolání *stricto sensu* (*la révocation*). Ani obecné předpisy o kárné odpovědnosti státních úředníků ale samy o sobě neklasifikují vlastní kárná provinění podle závažnosti a nedovozují z toho jakékoli důsledky ve vztahu k ukládání disciplinárních sankcí. Tak jako u sedících soudců u *juridictions judiciaires* je tak pro odvolávání soudců nižších správních soudů podstatný postoj orgánů, které mají pravomoc rozhodovat o jejich kárných proviněních.

2.2.1.2 Řízení o kárném provinění soudce správního soudu první a druhé instance

Hovoříme-li o těchto orgánech, základní princip je v případě soudců správních soudů prvního a druhého stupně zdánlivě shodný jako u státních úředníků. Tím, kdo o kárné odpovědnosti soudců správních soudů první a druhé instance rozhoduje a může jim za ně uložit sankci, je formálně orgán, který má pravomoc jmenovat je do funkce (*autorité investie du pouvoir de nomination*), a to v duchu principu, kdo jmenuje, odvolává.¹⁰⁰ Tímto orgánem není v případě soudců obecných správních soudů první a druhé instance nikdo jiný než prezident republiky,¹⁰¹ ve francouzském poloprezidentském systému tedy představitel moci výkonné *par excellence*. Právě on může formou dekretu soudci správního soudu první nebo druhé instance uložit kárnou sankci včetně dání do výslužby z úřední povinnosti nebo odvolání. Jak ale od konce 80. let výslovně stanoví čl. L. 236-1 CJA, prezident republiky může kárnou sankci soudci správního soudu první nebo druhé instance uložit výlučně na návrh *Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours*

⁹⁶ Její text je dostupný z: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Deontologie-des-membres-de-la-jurisdiction-administrative>>.

⁹⁷ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 132.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 143.

⁹⁹ Čl. 66 zákona č. 84-16 ze dne 11. ledna 1984 o statutárních ustanoveních týkajících se státní služby.

¹⁰⁰ Čl. 19 zákona č. 83-634 ze dne 13. července 1983.

¹⁰¹ Čl. L. 233-1 CJA.

administratives d'appel, tedy Nejvyšší rady správních soudů a odvolacích správních soudů, zasedající jako kárná rada.

Tím se od konce 80. let systém kárné odpovědnosti soudců správních soudů první a druhé instance sblíží se systémem kárné odpovědnosti soudců *juridictions judiciaires*. Už z názvu orgánu, jemuž je v systému kárné odpovědnosti soudců správních soudů první a druhé instance připsána klíčová role, je přitom patrné, že je inspirován konstrukcí CSM.¹⁰² S ohledem na dualismus obecného soudnictví je však složení této Nejvyšší rady odlišné a více politické, než je složení CSM. Tuto radu tvoří celkem 13 členů, a to i v případě, kdy rozhoduje jako kárná rada. Její jádro tvoří pět virilních členů, jimiž jsou místopředseda Státní rady, který Nejvyšší radě také předsedá, a dále státní rada stojící v čele stálé inspekce správních soudů při Státní radě, generální ředitel státní služby, generální tajemník Státní rady a vedoucí sekce soudních služeb v ministerstvu spravedlnosti. K nim přistupuje pět soudců obecných správních soudů první a druhé instance, kteří jsou voleni sborem svých kolegů, a dále tři členové, z nichž po jednom jmenuje prezident republiky, předseda Národního shromáždění a předseda Senátu. Mandát nevirilních členů Nejvyšší rady činí tři roky a na rozdíl od mandátu členů CSM může být obnoven pouze jedinkrát s výjimkou tří členů jmenovaných prezidentem republiky, respektive předsedy obou komor parlamentu, kteří mohou zastávat výlučně jeden mandát. Podotknout je pak třeba, že Nejvyšší rada rozhodující ve formaci kárné rady přijímá rozhodnutí většinou hlasů přítomných členů.¹⁰³

Jde-li o přesnou roli Nejvyšší rady v kárném řízení proti soudcům správních soudů první a druhé instance, běží ve francouzské nauce dosud určitá debata o tom, zda lze Nejvyšší radu za skutečnou kárnou radu považovat. Podle některých názorů Nejvyšší rada tuto povahu nemá, jelikož má pouze pravomoc vyjadřovat se k existenci kárného provinění a navrhopvat za ně kárné sankce, nikoli je ale ukládat, což je pravomoc vyhrazená prezidentu republiky.¹⁰⁴ S tím by korespondovalo i to, že prezident republiky není návrhy Nejvyšší rady právně vázán,¹⁰⁵ což se liší od situace ministra spravedlnosti v modelu kárné odpovědnosti sedících soudců *juridictions judiciaires*, který je povinen rozhodnutí CSM provést a nemá v tomto ohledu žádné uvážení. Přehlédnout nelze konečně to, že by to byl prezident republiky, kdo by rozhodoval o kárné sankci v případě, že by Nejvyšší rada nebyla s to se většinou o kárném provinění a sankci za ně usnést.¹⁰⁶

Na druhé straně ale platí také to, že pokud by se prezident republiky neřídil návrhem, který mu Nejvyšší rada předloží, je povinen Nejvyšší radu informovat o tom, proč tak učinil.¹⁰⁷ Kromě toho dekret, jímž prezident republiky ukládá sankci, je možné napadnout a dosáhnout jeho soudního přezkumu, a to u Státní rady, která takový přezkum provádí v první a poslední instanci. Jelikož opravným prostředkem je v takovém případě stížnost pro překročení pravomoci (*recours pour excès de pouvoir*), mohla by Státní rada takové dekrety prezidenta republiky přezkoumávat v podstatně větším rozsahu než rozhodnutí

¹⁰² K jejímu zřízení došlo na základě zákona č. 86-14 ze dne 6. ledna 1986 o pravidlech garantujících nezávislost členů správních soudů a odvolacích správních soudů.

¹⁰³ Viz čl. L. 232-1 až L. 232-4 CJA.

¹⁰⁴ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 886.

¹⁰⁵ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 142.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Čl. 8 dekretu č. 84-961 ze dne 25. října 1984 o kárném řízení proti státním úředníkům.

CSM týkající se kárné odpovědnosti soudců *juridictions judiciaires*, protože Státní rada by mohla přezkoumávat i přiměřenost uložených kárných sankcí včetně odvolání.¹⁰⁸ Nelze tedy tvrdit, že jde-li o sankcionování a případně odvolávání soudců správních soudů první a druhé instance, má prezident republiky neomezené uvážení. Pravda ale je, že možnosti výkonné moci jsou stále větší než u soudců u *juridictions judiciaires*.

Od modelu kárného řízení proti sedícím soudcům *juridictions judiciaires* se kárné řízení proti soudcům správních soudů první a druhé instance liší dále i v tom, kdo může kárné řízení proti soudci před Nejvyšší radou iniciovat. Jde zaprvé o předsedy správních soudů nebo odvolacích správních soudů, kteří nesou obecnou odpovědnost za řádné fungování svých soudů a podléhají v tomto ohledu přímé kontrole ze strany místopředsedy Státní rady a stále inspekce správních soudů při Státní radě.¹⁰⁹ Zadruhé, aktivně legitimován k iniciování kárného řízení proti soudci správního soudu první nebo druhé instance je vedoucí stále inspekce správních soudů při Státní radě, která provádí periodické kontroly fungování správních soudů.¹¹⁰ Zatřetí, teoreticky se uvažuje o tom, že legitimaci k iniciování kárného řízení by mohl mít i veřejný ochránce práv republiky, který je oprávněn zahájit kárné řízení proti státnímu úředníku tehdy, kdy nejedná orgán mající pravomoc jmenovat, respektive odvolat jej. K takové situaci však v praxi nikdy nedošlo¹¹¹ a Ústavní rada navíc v kontextu pokusu dát podobnou možnost veřejnému ochránci práv v rámci systému kárné odpovědnosti soudců *juridictions judiciaires* odmítla takovou konstrukci jako neslučitelnou s Ústavou. Do řízení proti soudcům správních soudů první a druhé instance tak není dodnes připuštěn jednotlivec, což působí ve srovnání s *juridictions judiciaires* asymetricky.

2.2.1.3 Odvolávání soudců správních soudů první a druhé instance v letech 1958–2014

Jde-li o bilanci odvolávání soudců obecných správních soudů první a druhé instance v V. republice, je situace obtížnější, protože k dispozici není žádná zevrubná databáze, která by byla srovnatelná s tou, kterou vytvořila a udržuje CSM u sedících soudců *juridictions judiciaires*.¹¹² Vycházíme-li ale z dekretů prezidenta republiky, kterými se soudcům vyslovují kárné sankce a které jsou publikovány v Úředním listu Francouzské republiky, zdá se, že vyslovení sankce znamenající pozbytí funkce soudce je u soudců správních soudů první a druhé instance ještě výjimečnější, než je tomu v případě sedících soudců *juridictions judiciaires*.

Za celou dobu páté republiky došlo totiž k uložení sankce znamenající pozbytí funkce zřejmě jen v jediném případě. V něm šlo o soudce správního soudu v Limoges, který zne-

¹⁰⁸ Srov. zejména CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 144.

¹⁰⁹ L. 236-1 CJA.

¹¹⁰ L. 236-1 CJA.

¹¹¹ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 136.

¹¹² Na druhé straně zatímco v rozhodnutích CSM jsou jména sankcionovaných soudů anonymizována (respektive jsou uváděna jen počátečními písmeny), jsou jména sankcionovaných soudců správních soudů a první a druhé instance v dekretech v plném rozsahu zveřejnována; to je zajímavé ve světle toho, že veřejnost má nepochybně legitimní zájem na řádném fungování spravedlnosti, což spíše svědčí pro zveřejňování jmen sankcionovaných soudců.

užil svého postavení k tomu, aby si opatřil nebo nechal opatřit povolení k držení zbraní. Toto jeho jednání bylo kvalifikováno jako kárné provinění a s ohledem na to, že do jeho příslušnosti spadaly i spory o vydání zbrojního povolení, byl za toto jednání soudce z úřední povinnosti dán do výslužby, což znamenalo jeho vyloučení ze stavu soudců správních soudů první a druhé instance.¹¹³

O kárné provinění dosti vysoké intenzity šlo dále v případě místopředsedkyně jiného správního soudu, která přímo i nepřímou intervenovala ve sporech, které se dotýkaly zájmů jejího bratra s cílem tyto spory zbrzdit nebo naopak zrychlit, čili v situaci, kterou lze kvalifikovat jako nepotismus respektive favoritismus. Přestože Nejvyšší rada kvalifikovala toto porušení jako závažné porušení povinností soudce, nakonec však nenavrhl uložit sankci, jež by znamenala pozbytí funkce, nýbrž předsedkyně byla pouze přeložena.¹¹⁴

Toto zjištění je velmi zajímavé za situace, kdy analýza *law in books* naznačuje, že model kárné odpovědnosti soudců správních soudů dává ve srovnání s modelem kárné odpovědnosti sedících soudců prostor pro výraznější zásahy výkonné moci reprezentované prezidentem republiky do statusu těchto soudců, takže celý model by se tedy mohl chovat výrazně političtěji. K tomu ale, jak se zdá, nedochází a kárná odpovědnost je uplatňována a k ukládání nejpřísnějších kárných sankcí dochází jen vzácně.

Stejně jako u *juridictions judiciaires* se lze jistě ptát, zda takto sporá čísla o sankcionování a odvolávání soudců správních soudů první a druhé instance odpovídají reálné disciplíně, a to i tehdy, kdy zohledníme, že soudců těchto soudů první a druhé instance je řádově několikrát méně než soudců *juridictions judiciaires*. Sama výkonná moc ale nemusí ve skutečnosti příliš silnou potřebu usměrňovat chování členů obecných správních soudů mít, jelikož disponuje výrazným vlivem už na samotný nábor a jmenování těchto soudců, jejichž významná část se rekrutuje z úspěšných absolventů *Ecole nationale d'administration* (ENA),¹¹⁵ případně může pracovat i s dalšími a jemnějšími nástroji, jakými mohou být opět zejména upozornění. Za situace, kdy jednotlivec kárné řízení proti soudcům obecných správních soudů první a druhé instance iniciovat nemůže, „poptávka“ po kárném řízení a ukládání nejpřísnějších kárných sankcí pak může být u soudců nižších správních soudů reálně malá.

2.2.2 Odvolávání členů Státní rady

Zabýváme-li se odvoláváním soudců obecných soudů v dnešní Francii, ze všech soudců V. republiky je situace členů Státní rady nejneobvyklejší, což jakoby korespondovalo se zvláštní a dnes vlastně již v některých ohledech anachronickou povahou orgánu, který plní nejen funkci správního soudu,¹¹⁶ ale podílí se zároveň na legislativním procesu a na usměrňování veřejné správy.¹¹⁷ Neobvyklý je jak status členů tohoto orgánu, tak reálná praxe uplatňování kárných sankcí a odvolávání v ní.

¹¹³ Dekret ze dne 1. prosince 2001.

¹¹⁴ Dekret ze dne 1. března 2005.

¹¹⁵ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 876–881.

¹¹⁶ V ní podle okolností vystupuje jako odvolací soudce, kasační soudce a někdy i prvoinstanční soudce, viz čl. L. 111-1 CJA a k němu základním způsobem GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 724–735.

¹¹⁷ Srov. ibidem, s. 716–720.

Při mimořádné roli, kterou Státní rada historicky sehrávala a dosud sehrává jako správní soud, je pro vnějšího pozorovatele více než překvapivé, že těm jejím členům, kteří se podílejí na výkonu soudní funkce a jsou zařazení do její soudní sekce,¹¹⁸ není dodnes výslovně ani přiznán status soudců, ani jim není výslovně zaručena neodvolatelnost. Zatímco totiž o členech správních soudů první a druhé instance dnes ustanovení CJA výslovně uvádějí, že mají status soudců, v případě členů Státní rady nebylo obdobné výslovné ustanovení do psaného práva vloženo, takže transformace od úředníků k soudcům, která se odehrála na úrovni správních soudů nižších instancí, v případě Státní rady dosud nedospěla k závěru. Tato skutečnost znamená, že členové Státní rady mají nadále formálně postavení státních úředníků, ač, jak je třeba uvést, CJA pro členy Státní rady stanoví řadu odchylek od obecného režimu definovaného zákonem o státní službě.¹¹⁹

Co je neméně kuriózní, výslovný základ v psaném právu nemá dodnes ani zásada neodvolatelnosti členů Státní rady, kteří se v její soudní sekci podílejí na výkonu soudní funkce.¹²⁰ Jejím základem je nepsané právo v tom rozsahu, ve kterém se neodvolatelnost těchto členů Státní rady v současnosti považuje za nutný důsledek uplatňování základních zásad uznávaných zákony republiky, jak to na počátku 80. let zakotvila Ústavní rada.¹²¹ Podle některých názorů je pak princip neodvolatelnosti členů Státní rady, kteří se podílejí na výkonu soudní funkce, možné také podpůrně dovozovat z obyčejového práva.¹²² Doplnit je třeba, že ke jmenování členů Státní rady navíc dochází na doživotí, což je výsada, která je v rámci soudců obecných správních soudů popřána jen členům Státní rady.¹²³ Také člen Státní rady, který se podílí na výkonu soudnictví, by tak dnes mohl bez svého souhlasu pozbýt funkce člena Státní rady pouze v důsledku sankce, která by mu byla pravomocně uložena za kárné provinění.

Základní úprava kárné odpovědnosti členů Státní rady naopak existuje již od roku 1963, tedy od doby, kdy princip neodvolatelnosti členů Státní rady nebyl rozhodně uznáván tak jako v současnosti.¹²⁴ Tato úprava však byla a zůstává mimořádně lakonická. Zaprvé, tato úprava odchýlně od obecného zákona o státní službě stanoví, že členům Státní rady je možné uložit pouze pět druhů kárných sankcí, z nichž nejpřísnější představují dání do výslužby z úřední povinnosti a odvolání *stricto sensu*. Zadruhé, právní úprava vymezuje, že kárné sankce s výjimkou napomenutí a důtky je členům Státní rady oprávněn uložit orgán, který má pravomoc je jmenovat,¹²⁵ nikoli ale podle svého uvážení, nýbrž na návrh ministra spravedlnosti a po obdržení stanoviska Poradní komise

¹¹⁸ V současnosti má Státní rada jako celek okolo 300 členů, z toho v soudní sekci působí okolo 140 členů Státní rady.

¹¹⁹ GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 883–886.

¹²⁰ Pod tlakem ESLP od r. 2008 platí, že ti členové Státní rady, kteří se podíleli na rozhodování o určité věci ve správních sekcích Státní rady, nemohou v téže věci zasedat v soudní sekci Státní rady, viz k tomu GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 721.

¹²¹ Ústavní rada, rozhodnutí č. 119-80 ze dne 22. července 1980 a rozhodnutí DC ze dne 22. prosince 1986.

¹²² GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 173, kteří ale zdůrazňují, že zakotvení výslovných ustanovení by přesto rozhodně nebylo nadbytečné.

¹²³ Soudci obecných správních soudů vykonávají funkci do dosažení věku 65 let, poté ale mohou požádat o prodloužení výkonu funkce, kterou však mohou zastávat nejvýše do dosažení věku 69 let.

¹²⁴ Dekret č. 63-767 ze dne 30. července 1963, jehož ustanovení jsou dnes převzata do čl. L. 136-1 a L. 136-2 CJA.

¹²⁵ Členové Státní rady jsou jmenováni dekretem prezidenta republiky přijímaným v Radě ministrů, viz čl. L. 133-1 a násl. CJA.

Státní rady. To může na první pohled budit dojem, že i v tomto ohledu hrál určitou inspirační roli model vzor CSM. Tato inspirace je ale velice volná. Poradní komise¹²⁶ je totiž na rozdíl od CSM i Nejvyšší rady složena výlučně ze členů Státní rady a nezasedá v ní tedy nikdo, kdo by reprezentoval soudce jiných správních soudů nebo reprezentoval laický prvek, což vede k pozorování, že Poradní komise není reprezentativní ani ve smyslu demokratickém ani ve smyslu politickém.¹²⁷ Především ale orgán, který má pravomoc kárnou sankci včetně dání do výslužby z úřední povinnosti a odvolání uložit – a jímž je opět orgán, který má pravomoc jmenovat¹²⁸ – je pouze povinen si stanovisko Poradní komise vyžádat, nebyl by jím ale evidentně právně vázán a v případě, že by k němu nepřihlížel, nemusel by svůj postoj – na rozdíl od situace, která existuje, jde-li o soudce nižších správních soudů ve vztahu k Nejvyšší radě – Poradní komisi ani nijak odůvodňovat.¹²⁹ Jiné otázky nejsou soudním řádem správním upraveny, použití obecných pravidel plynoucích z obecného zákona o státní službě je ale považováno za málo logické s ohledem na zvláštní složení a fungování celé Státní rady. Nad kárnou odpovědností členů Státní rady a jejich odvoláváním tak visí mnoho otazníků.¹³⁰ Každopádně se v tomto kontextu otevírá největší prostor pro zásahy výkonné moci. Jestliže tak ve Francii zaznívá občas – následně vášnivě vyvracená – kritika, že Státní rada je dodnes nepřiměřeně zpolitizovaná instituce,¹³¹ bylo by možné se v tomto světle kriticky zamýšlet nejen nad způsobem, jak je Státní rada ustavována, ale zřetelně i nad způsobem, jak mohou být členové Státní rady kárně postihováni a v případě potřeby odvoláni.

V rovině *law in action* je Státní rada současně jediným ze soudů s obecnou příslušností v V. republice, v němž je zásah výkonné moci proti jejímu členovi skutečně doložen. V listopadu 1960 byl totiž ze Státní rady jeden člen (v postavení *maître des requêtes*) odvolán.¹³² Tímto členem byl André Jacomet (1917–1993) a k jeho odvolání došlo poté, co na shromáždění vysokých představitelů státu vystoupil se zásadní a ostrou kritikou politiky sebeurčení Alžírka prosazovanou generálem de Gaulle s cílem ukončit alžírskou válku. O politický zásah do fungování Státní rady jako soudu ale v pravém slova smyslu nešlo, protože důvodem zásahu nebyla nespokojenost se způsobem rozhodování tohoto orgánu nebo A. Jacometa jako soudce v konkrétní kauze, nýbrž obecný politický postoj konkrétního člena Státní rady a způsob, jakým byl tento postoj veřejně deklarován. Už v 60. letech byl ale takový krok považován za neobvyklý, o čemž svědčí, že A. Jacomet se do Státní rady vrátil ještě předtím, než generál de Gaulle abdikoval na funkci presi-

¹²⁶ Její složení se v případě kárného řízení proti jejímu členovi řídí čl. R. 132-3 an. CJA, podle kterých ji tvoří místopředseda Státní rady, který celé komisi také předsedá, dva služebně nejstarší předsedové sekci Státní rady, dále je počet a povaha členů komise závislá na tom, do jaké funkční kategorie v rámci Státní rady by člen, proti němuž by se kárné řízení vedlo, spadal (zda by šlo o státního radu, magistra stížností nebo auditora).

¹²⁷ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 111–113.

¹²⁸ Systém nábory a jmenování členů Státní rady je výsledkem tradice a je značně složitý, takže na složení Státní rady má vliv jak vláda, tak prezident republiky, viz k tomu např. GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions judiciaires*, op. cit., s. 876–881.

¹²⁹ CANIVET, G. – JOLY-HURARD, J. *La discipline des juges: Judiciaires, administratifs et des comptes*, op. cit., s. 113.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 114.

¹³¹ Srov. debatu, kterou v r. 2012 vyvolaly závěry právníčky *Transparency International* ve Francii, viz text dostupný z: <<http://www.transparency-france.org/observatoire-ethique/2012/06/12/un-conseil-detat-trop-politise-par-camille-mialot/>>.

¹³² Dekret ze dne 12. listopadu 1960.

denta republiky,¹³³ a později se dostal do ranku nejvýše postavených členů Státní rady.¹³⁴ Od té doby se nic podobného neopakovalo a sankce dání do výslužby z úřední povinnosti nebo odvolání už proti žádnému dalšímu členu Státní rady použita nebyla, takže i pozorovatelé ze země za Kanálem mají za to, že by dnes bylo „*nemyslitelné, aby byl člen (Státní rady – doplnil JM) odvolán nebo jinak disciplinován z důvodu politických ohledů*“,¹³⁵ byť podle našeho názoru není vůbec vyloučené, že k usměrňování členů Státní rady může reálně docházet prostřednictvím měkčích nástrojů, a to nejen méně přísných kárných sankcí typu napomenutí nebo důtek, o jejichž uložení může rozhodnout místo předseda Státní rady.¹³⁶

ZÁVĚRY

Jak je z výše praveného rozboru patrné, k odvolávání soudců nedochází v soudobé Francii nijak masivně a odvolání nastupuje v zásadě pouze v případech, že se soudce dopustí jednání, které znamená závažné porušení jeho právních nebo deontologických povinností. Na druhé straně počet soudců, kteří pozbyli funkci za celou dobu trvání V. republiky, je na první pohled vyšší než počet soudců, kteří za stejnou dobu pozbyli funkci např. ve Spojeném království, což jasně naznačuje, že modely kárné odpovědnosti, které existují v současné Francii, reálnou možnost odvolat soudce, který závažně porušuje své povinnosti, dávají, aniž by přitom byly přehnaně politizovány nebo se sklouzávalo k praxi masových soudních čistek, která pro Francii představovala historický problém. Modely kárné odpovědnosti francouzských soudců jsou tak v praxi zajímavější než modely uplatňované ve Spojeném království nebo obecně v anglicky mluvících zemích, v nichž je kontrola nad disciplínou soudců zpravidla svěřena parlamentu, byť tyto modely jsou nepochybně mnohem uspokojivější z hlediska základních ústavních principů, jakými jsou princip suverenity lidu a dělby moci.

Zajímavý je přitom zejména model odvolávání sedících soudců u *juridictions judiciaires*,¹³⁷ a to přesto, že s ohledem na výraznou roli, kterou v tomto modelu hrají sami sedící soudci, stávají se z nich nesporně poněkud soudci ve vlastní věci, respektive ve věci vlastního stavu a postrádají navíc mandát, který byl založen přímo občany. Model odvolávání sedících soudců ale umožňuje postihovat soudce, kteří se dopustí závažných kárných provinění, aniž by o odvolání rozhodovala výkonná moc, a současně, aniž by rozhodování bylo ponecháno výlučně v rukou soudců. CSM, které je v tomto modelu vyhrazena hlavní role, není ani ryze stavovským orgánem, na druhé straně ale nejde ani o orgán, který by byl výlučně politický.

Jde-li navíc o stavovský prvek v CSM, inspirativní je, že většina soudců, kteří v ní o kárné odpovědnosti sedících soudců rozhodují, nejsou virilisté, nýbrž jsou do svých funkcí voleni, a to způsobem, aby v CSM byly zastoupeny všechny instance sedícího soudnictví.

¹³³ Dekret ze dne 30. července 1968.

¹³⁴ Dekret ze dne 3. března 1978.

¹³⁵ NEVILLE BROWN, L. – BELL, J. *French Administrative Law*. Oxford, 1998, s. 85.

¹³⁶ Čl. L. 136-2 CJA.

¹³⁷ Modely uplatňované u obecných správních soudů jsou naopak nepřenositelné v rozsahu, ve kterém je postavení členů správních soudů, jak bylo popsáno, zcela specifické.

Na rozdíl od těch evropských států, v nichž je pravomoc rozhodovat v kárném řízení a odvolávat soudce svěřena nejvyšším instancím soudnictví, je tak francouzský model s to zajistit, že o kárné odpovědnosti soudců a jejich případném odvolávání nerozhoduje pouze omezená skupina představitelů (špiček) soudnictví, nýbrž rozhodující orgán reprezentuje všechny složky soudnictví, takže může být o něco citlivější k problémům disciplíny, jejichž povaha nemusí být zcela shodná u soudce prvoinstančního soudu v malém provinčním městě a u soudce při soudu poslední instance v metropoli.

V čase judicializace společenských vztahů a vzestupu významu soudní moci pak stojí za pozornost i to, že do mechanismu kárné odpovědnosti – a potenciálně tedy i odvolání – sedících soudců jsou vtaženi sami občané, respektive jednotlivci – neboli právě ti, jejichž jménem se soudnictví vykonává. I když část nauky vnímá tuto novinku kriticky a spatřuje v ní riziko naprostého zpochybnění autority soudců, nelze přehlédnout, že vtažení jednotlivce do mechanismu kárné odpovědnosti a odvolávání soudců je s to vytvářet tlak na disciplinaci soudců a zmenšovat prostor pro vliv klientelních sítí a kolegiality, která může nepochybně existovat tam, kde je možnost zahájit kárné řízení omezená. Ve Francii šlo o tím naléhavější krok, že počet vedených kárných řízení byl dosud velmi nízký, což vede k nespokojenosti části francouzské veřejnosti.

Popsané okolnosti mohou být do jisté míry inspirativní i v kontextu pokračující české debaty o statusu soudců, byť tím nemá být rozhodně řečeno, že český model by měl model odpovědnosti sedících soudců ve Francii následovat už proto, že přenosy cizích modelů do jiného prostředí mohou být samy o sobě kontraproduktivní.¹³⁸ V této debatě bude třeba přihlížet k domácí právní i politické kultuře a také k tradici, jejíž některé prvky jsou značně staré a nelze je rozhodně odbýt.¹³⁹

¹³⁸ To platí i o mezinárodních standardech v této oblasti, srov. na regionální úrovni např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2010) 12 ze dne 17. listopadu 2010 o soudcích: nezávislost, účinnost, odpovědnost, ale také Evropskou chartu o postavení soudců přijatou na konferenci Rady Evropy ve dnech 8.–10. července 1998 a Magnu chartu soudců přijatou Poradní radou evropských soudců (CCJE) při Radě Evropy ze dne 17. listopadu 2010; na globální úrovni pak např. Základní principy nezávislosti soudnictví schválené rezolucemi Valného shromáždění OSN 40/32 ze dne 29. listopadu 1985 a 40/146 ze dne 13. prosince 1985.

¹³⁹ Srov. např. PRAŽÁK, J., op. cit., s. 418–424.

The Removal of Judges in France

Jan Malíř

Abstract: The present article focuses on when and how judges can be removed from office in France. This is interesting because i. a., in the French history, there are both periods of strong judiciary which is only marginally accountable and periods of mass interventions into judiciary, the so-called judicial cleansing. Today, French judges are guaranteed irrevocability from office which is not, however, understood in absolute terms and judges can be removed from office, in particular, as a result of sanctions imposed in disciplinary proceedings. Consequently, the article analyzes the practice of removing sitting judges in civil and criminal branch of the French judiciary on the one hand and that of members of general administrative courts and Conseil d'Etat on the other. This analysis shows that judges are indeed removed from office in France in cases of serious breaches of their duties, it is, however, surprising that a relatively small number of disciplinary procedures is initiated in France compared to other European countries.

Key words: France, judiciary, independence, judges, discipline, removal from office