

Opakování funkčních období soudních funkcionářů prismalem českého ústavního pořádku

David Kolumber*

Abstrakt: Článek se zabývá problematikou opakovaného výkonu funkce předsedy a místopředsedy soudů v souvislosti s judikaturou Ústavního soudu z roku 2010, která zrušila výslovnou možnost jednorázového opakovaného výkonu funkce, a novelou zákona o soudech a soudcích, jež výslovně zavádí omezení opakovaného výkonu s připuštěním určitých výjimek, a to právě s poukazem na deset let starý nálezn Ústavního soudu. Autor poukazuje na historický vývoj materie ustavování soudních funkcionářů, recentní stav, jakož i na právě přijatou novelu s posouzením její ústavní konformity.

Klíčová slova: soud, předseda, místopředseda, ústavní soud, český ústavní pořádek

Úvod

Na začátku června 2021 podepsal prezident republiky novelu zákona o soudech a soudcích (č. 218/2021 Sb.), která mj. aspiruje na zavedení jednotného a transparentního systému výběru soudních funkcionářů s omezením opakování jmenování soudních funkcionářů za připuštění výjimek.

Jestliže Ústavní soud artikuloval v roce 2010, že dřívější úprava je protiústavní, a vymezil podmínky opakovaného výkonu, pak si článek klade za cíl posoudit, zda stávající účinná úprava vykazovala namítané nedostatky, a v neposlední řadě se zaměřuje na samotnou novelu. Předložený příspěvek proto rozebírá otázku opakovaného výkonu v perspektivě historickoprávní, komparativní a zejména ústavněprávní. Úprava *de lege lata* je rozebrána prismalem náleznové judikatury Ústavního soudu a posléze je analyzována samotná novela zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (z. s. s.), s upozorněním na její ústavní deficit.

1. Historický vývoj úpravy

Po vzniku Československa se také v oblasti organizace justice projevoval právní partikularismus, kdy historické země (Čechy, Morava a Slezsko) převzaly rakouskou úpravu, zatímco východní části státu (Slovensko, Podkarpatská Rus) regulaci uherskou, a k jehož definitivnímu překonání došlo až v roce 1952. Po celou dobu monarchie (respektive po obnovení ústavnosti ve druhé polovině devatenáctého století) i meziválečného státu nepanovala shoda o tom, zda moc soudní je skutečně rozhodně oddělena od správy. Některé soudy byly dobově výslovně označovány za správní úřady¹ a vyhlásování rozsudků se

* JUDr. David Kolumber, Ph.D. Okresní soud ve Zlíně: místopředseda soudu a předseda senátu; Fakulta managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva: externí asistent, <https://orcid.org/0000-0002-9388-3812>.

dělo jménem panovníka právě jako náčelníka moci výkonné,² byť se tak dělo v podmínkách části prosincové ústavy věnované soudům.³ Ostatně nejistota o tom, zda jsou soudy skutečně na správě nezávislé, byla vysledovatelná také po vzniku samostatného československého státu. Ještě v relaci k přijetí ústavní listiny v roce 1920 bylo zmiňováno, že moc soudní je ve své podstatě exekutivou, ale distinkce předpisů obou oblastí odůvodňuje vydělení judikativy do zvláštního oddílu.⁴

V období do roku 1952 neplatila žádná specifika pro soudní funkcionáře, jež by je odlišovala od ostatních soudců; nebylo omezeno jejich funkční období, ani řešena otázka opakovaného výkonu jejich funkce. Byl převzat dosavadní ministerský model, přičemž v období monarchie dokonce nebylo výjimečné, že soudci zastávali souběžně politické funkce na všech myslitelných úrovních včetně říšské. Předlitavská úprava do role přednosty okresních soudů integrovala nyníjší působnost předsedů a ředitelů správ.⁵ Funkcionář byl označen jako prezident, předseda nebo přednosta.⁶ Ministerský model⁷ byl v meziválečném období řazen „co do obsahu i co do formy k nejlepším kodifikacím tohoto druhu“,⁸ avšak v podmínkách poválečné silně zdecimované justice⁹ nesporně napomohl komunitám v jejím ovládnutí.¹⁰

V letech 1952 až 1961 platilo, že do funkcí předsedů soudů a jejich náměstků byli voleni a jmenováni soudci z povolání ustanovovaní ministrem spravedlnosti, předseda Nejvyššího soudu byl jmenován prezidentem republiky,¹¹ Nejvyšší správní soud byl díky své činnosti zlikvidován na počátku padesátých let. Již od roku 1948 docházelo k rapidnímu poklesu požadavků na soudce,¹² a tak i na funkcionáře. Soudci byli od roku 1957 voleni,¹³ a proto je pak možné uvažovat omezení funkčního období funkcionáře funkčním obdobím soudce. K dalším zásahům do justiční soustavy došlo v roce 1961 v návaznosti na přijetí socialistické ústavy. Ústava z roku 1960 nahradila koncept dělby moci pro státy socialistické soustavy obvyklým systémem dělby práce.¹⁴

1 PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*. Praha: Tiskem i nákladem knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 39.

2 WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 239.

3 Čl. 1 odst. 2 a 14 základního zákona státního č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské.

4 WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 237.

5 Srov. FRYC, V[áclav]. Přednosta soudu. *Právník*. 1910, roč. 49, s. 196.

6 Srov. § 30 odst. 1, § 41 odst. 1 a § 75 zák. č. 217/1896 ř. z., o soudní organizaci; zák. č. 5/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizuje Nejvyšší soud; § 10 zák. č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

7 Také ve své době ovšem byla role ministerstva při řízení soudů předmětem kritiky. Patrně nejzřetelněji v souvislosti s obsazováním funkce místopředsedy Krajského soudu v Těšíně v roce 1903. Vybrán byl Němec Emanuel Harbich, který přeskočil 79 soudců a mj. také bývalého poslance a etnického Čecha Františka Eliáše. Neudělení místa mělo mít u Eliáše vliv na zhoršení zdravotního stavu a jeho úmrtí (podrobně *Opavský týdeník*. 16. 2. 1903, roč. 34, č. 98, s. 2.).

8 PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. Díl I*. Praha: Československý Kompas, 1935, s. 400.

9 Srov. PNS RČS 1945–1946. Stenoprotokol 32. schůze. In: *Digitální repozitář* [online]. 20. 2. 1946 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/eknih/1945pns/stenprot/032schuz/s032003.htm>>.

10 KÜHN, Zdeněk. Bludné kruhy politické a doktrinární diskuse o české justici. *Soudce*. 2010, roč. 12, č. 11, s. 18.

11 NS RČS 1960–1964. Vládní návrh zákona o organizaci soudů. In: *Digitální repozitář* [online]. 2. 6. 1961 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0043_03.htm>.

12 Ke stavu justice v té době srov. VOREL, Jaroslav et al. *Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl II*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2003, s. 71–75 a 101–105.

13 KOLUMBER, David. Ustanovování soudců – česká historická perspektiva. In: TAUCHEN, Jaromír (ed.). *VIII. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 140–141.

14 Srov. ZDOBINSKÝ, Stanislav et al. *Státní právo ČSSR: celostátní vysokoškolská učebnice pro studenty právnických fakult*. Praha: Panorama, 1985, s. 216.

Nová úprava z roku 1961 zavedla, že předsedy soudů a jejich náměstky volí u okresních soudů okresní národní výbor, u krajských soudů krajský národní výbor a u Nejvyššího soudu Národní shromáždění.¹⁵ Úprava opětovně neurčovala žádné specifické podmínky pro samotné soudní funkcionáře, po celou dobu totality je nicméně možné dovodit požadavek jejich náležitě politické angažovanosti.¹⁶

Se vznikem československé federace došlo nejen k zohlednění federální a republikové úrovně v tom směru, že funkcionáře federálního Nejvyššího soudu z jeho soudců na návrh Národní fronty volilo Federální shromáždění a republikových Nejvyšších soudů z řad jejich soudců pak jednotlivé národní rady, ale také na změnu, že předsedy a náměstky krajských a okresních soudů jmenoval ministr spravedlnosti příslušné republiky, náčelníky a jejich zástupce vojenských soudů ministr národní obrany.¹⁷ Výslovně pak bylo upraveno, že o odvolání a zproštění funkce rozhoduje orgán, který soudce ustanovil či zvolil.¹⁸ V roce 1988 pak pouze náměstky předsedy nejvyšších soudů vystřídalí místopředsedové, čímž se změnila v tomto směru kompetence zákonodárných sborů republik a federace.¹⁹

Porevoluční nová zákonná úprava v případech předsedů a místopředsedů federálního Nejvyššího soudu počítala s jejich jmenováním prezidentem na návrh federální vlády a v případech republik předsednictvem národní rady na návrh republikové vlády. Předsedy a místopředsedy krajských a okresních soudů pak jmenoval republikový ministr spravedlnosti.²⁰ Tento stav trval, již za účinnosti současné Ústavy, i po osamostatnění České republiky, kdy pouze došlo k zohlednění zániku složeného státu a vzniku vrchních soudů.²¹

Zákon o soudech a soudcích z roku 1991 byl účinný až do dubna 2002, kdy se stal účinným stávající zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Zcela převzata byla v perspektivě funkcionářů dosavadní úprava, vládou navrhované zjišťování stanovisek soudcovských rad v podmínkách výběru funkcionářů z návrhu zmizel při projednávání v ústavně-právním výboru Poslanecké sněmovny.²²

Vládní návrh zákona (jenž posléze vyústil do zákona č. 314/2008 Sb.) žádné změny v otázce funkčních období neuvažoval, limitace se objevila v komplexním pozměňovacím návrhu ústavně-právního výboru,²³ autorem byl předseda výboru Marek Benda.²⁴

¹⁵ Srov. § 41, 42 a 43 zák. č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů, respektive § 44, § 45 a § 46 odst. 1 zák. č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

¹⁶ Ostatně po všech právnících v té době bylo vyžadováno, aby se ve své činnosti řídili principy marxismu-leninismu a proletářského internacionalismu. – Srov. Moravský zemský archiv – Státní okresní archiv Zlín, fond Svit, sign. I/2, e. j. 403, poř. č. 1076.

¹⁷ Srov. bod 43 a 44 zák. č. 156/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

¹⁸ Srov. bod 44 zák. č. 156/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

¹⁹ Srov. čl. I zák. č. 196/1988 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců a zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

²⁰ Srov. § 39 zák. č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

²¹ Srov. zejména bod 50 až 54 zák. č. 17/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 264/1992 Sb.

²² PČR, PS 1998–2002. Sněmovní tisk 878/1. In: *Digitální repozitář* [online]. 19. 10. 2001 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=878&ct1=1>>.

²³ PČR, PS 2006–2010. Sněmovní tisk 425/1. In: *Digitální repozitář* [online]. 2. 6. 2008 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=425&ct1=1>>.

²⁴ PČR, PS 2006–2010. Stenoprotokol z 34. schůze. In: *Digitální repozitář* [online]. 18. 6. 2008 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/034schuz/s034o15.htm>>.

Tehdejší ministr spravedlnosti toto považoval za vhodnou formu obměny „soudních manažerů“,²⁵ podporu funkčních období pak měl návrh i v samotném ústavně-právním výbo-ru, jehož členové se shodovali v potřebě jeho zavedení.²⁶ Pokud se zaměříme na otázku, proč bylo v roce 2008 zavedeno omezené funkční období, zjistíme z dostupných zdrojů, že o této otázce nebyla vedena rozsáhlá diskuse, když k zařazení došlo až právě pozměňo- vacím návrhem, a hlavními vyslovenými argumenty pak bylo, že není správné, aby jedna osoba celoživotně zastávala funkci předsedy nebo místopředsedy soudu, a že funkční období nemá překrývat funkční období politické reprezentace, když rezonovala otázka vlivu politiků na justici.²⁷

Zlomovým okamžikem se tedy stala účinnost novely č. 314/2008 Sb., jež stanovila omezení délky funkčního období, kdy stávající funkcionáři měli o funkce přijít v období od jednoho roku do sedmi let od účinnosti novely.²⁸ Novela ovšem současně určila pod- mínky, za kterých se mohl funkcionář opětovně ucházet o svou funkci.²⁹

Novela se stala předmětem ústavní stížnosti: dne 15. prosince 2008 skupina senátorů podala souhrn různě kombinovaných a různě odůvodněných návrhů, v nichž požadova- la zrušení určitých partií zákona. Výrokem IV nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, Ústavní soud ustanovení § 105a z. s. s. a § 13a soudního řádu správni- ho (s. ř. spr.) zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, kdy tato ustanovení shledal za rozporná s ústavním principem dělby moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy a nezávislosti moci soudní a nestrannosti soudců podle čl. 81 a čl. 82 odst. 1 a 3 Ústavy.

V bodu 65 odůvodnění k tomu Ústavní soud mj. uvedl: „*Problém podle názoru Ústavní- ho soudu spočívá v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funk- cionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování, resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři sou- dů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmín- kách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit. Proto na ni v řízení o ab- straktní kontrole napadených norem musí vzít Ústavní soud zřetel, neboť zákonná úprava nesmí vytvářet podmínky pro vznik personální korupce, která by ohrožovala ústavně příká- zanou nezávislost a nestrannost soudců. Možné protiústavní stavy je třeba v tak závažné oblasti předem eliminovat.*“³⁰

Odlišná stanoviska (prismatem zkoumaného § 105a z. s. s., respektive § 13a s. ř. spr.) měli soudci Jan Musil (jenž § 105a nepovažoval za protiústavní a nesouhlasil s jeho zru- šením, kdy se ztotožňoval se stanoviskem Pavla Rychetského), Ivana Janů (jež byla proti

²⁵ PČR, PS 2006–2010. Stenoprotokol z 34. schůze. In: *Digitální repozitář* [online]. 18. 6. 2008 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/034schuz/s034013.htm>>.

²⁶ PČR, PS 2006–2010. Stenoprotokol z 34. schůze. In: *Digitální repozitář* [online]. 18. 6. 2008 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/034schuz/s034014.htm>>.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Čl. II zák. č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Čl. I bod 35 a čl. III bod 3 zák. č. 314/2008 Sb.

³⁰ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08.

doživotnímu funkčnímu období, ale byla pro „v mezinárodní komparaci poměrně standardní model omezeného funkčního období (nejvyšších) soudních funkcionářů, v němž není výjimkou možnost opakovaného jmenování“ a upozornila na otázku osobní integrity funkcionářů), Vladimír Kůrka (jenž závěr Ústavního soudu označil za hypotetický a spekulativní a upozornil na riziko ovlivnění soudcovského rozhodování také při prvním ustanovení do funkce), Pavel Rychetský (jenž spíše považoval ustanovení § 105a za ústavně konformní, kritizoval premisu zlé vůle na straně soudců, které stát funkcí soudní správy pověřil, a představitelů státu, kterým zákon jmenovací pravomoc svěřuje, a konečně taktéž upozornil na riziko personální korupce u prvního ustanovení do funkce), Eliška Wagnerová (jež upozornila, že opakování předsednického a místopředsednického mandátu zákonodárce umožnil a na tom nic nemění ani skutečnost, že § 105a z. s. s. a analogický § 13a s. ř. spr. byly z důvodu hrozby personální korupce zrušeny) a Pavel Holländer (jenž závěr Ústavního soudu podrobil kritice z důvodu, že přehlíží riziko také u prvního jmenování, ovšem na rozdíl od ostatních shledával také protiústavnost, kterou dovozoval z faktu, že opakovaný výkon funkce ve spojení s délkou funkčního období vytváří stav, v němž u funkcionářů již převažuje role výkonu státní správy na úkor role soudce).³¹

Na Ústavní nález navázala v prosinci 2010 ministerská instrukce upravující navrhování a jmenování funkcionářů, která počítala s existencí pětičlenné komise jmenované ministrem či předsedou soudu a současně zakázala možnost přímého opakovaného výkonu funkce a v opačném případě vyžadovala souhlas soudcovské rady či shromáždění soudců.³² Tato úprava byla nahrazena v létě 2014 novou instrukcí, jež je po novelizaci účinná doposud, ale týká se – díky zmíněné novelizaci – pouze předsedů soudů, když místopředsedové od 15. 9. 2015 nemusejí (ale mohou) vycházet z výběrových řízení. V současnosti účinná instrukce již omezení opakovaného výkonu neobsahuje, při výběrovém řízení počítá s pětičlennou komisí s nejméně třemi soudci (jimiž jsou funkcionáři vymezených soudů).³³ Ještě na konci roku 2020 byla připravována novela instrukce výslovně umožňující opakovaný výkon funkce předsedy okresního soudu.³⁴

2. Stav v předvečer účinnosti novely

V současnosti je možné konstatovat, že předsedové a místopředsedové soudů integrují prvek výkonu soudnictví s administrativně-politickou mocí.³⁵ Míra participace na rozhodovací činnosti se liší v závislosti na velikosti a stupni konkrétního soudu. V kontextu

³¹ Ibidem.

³² Srov. § 5 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 12. 2010, č. j. 215/2010-OJ-ORGV, o postupu při navrhování a jmenování funkcionářů soudu.

³³ Srov. § 5 odst. 1, 2 a 3 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 25. 7. 2014, č. j. 100/2014-OJ-ORGV/3, ve znění instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 10. 9. 2015, č. j. 61/2015-OJ-ORGV.

³⁴ Návrh instrukce, jež by měla novelizovat instrukci č. j. 100/2014-OJ-ORGV/3 ve znění instrukce č. j. 61/2015-OJ-ORGV, počítá s tím, že by ve zcela výjimečných případech mohl ministr spravedlnosti jmenovat do funkce předsedy okresního soudu kandidáta, který již tuto funkci u téhož soudu zastával. Podmínkou by bylo, že od zániku funkce uplynulo nejméně 10 let (ledaže funkci pozbyl v důsledku kárného opatření), řízení soudu nelze zajistit jiným organizačním opatřením, navrhovaný kandidát prokázal při předcházejícím výkonu funkce vynikající řídicí a organizační schopnosti a odbornou erudici a nejsou konkrétní okolnosti případu objektivně způsobilé vyvolat pochybnost o tom, zda skutečným důvodem jmenování není personální korupce. Vzhledem k zák. č. 218/2021 Sb. je osud návrhu nejistý.

³⁵ Srov. KOSAŘ, David – SPÁČ, Samuel. Předsedovia súdov: od ministerských „spojok“ k autonómnym aktérom. In: LÁŠTIC, Erik – SPÁČ, Samuel (eds). *Nedotknuteľní? Politika sudcovských kariér na Slovensku v rokoch 1993–2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2017. s. 130–132.

administrativně-politické moci nelze přehlížet, že díky soudobému nastavení správy soudnictví funkcionáři přicházejí v různé míře do kontaktu s jinými funkcionáři, ale především (v závislosti na stupni soudu) s ministerstvem spravedlnosti (tedy exekutivou), a dále že navzdory garanci nezávislosti soudců, jež se projevuje i tím, že soudci nejsou v klasickém pracovněprávním vztahu a není možné je považovat za podřízené předsedů či místopředsedů soudů,³⁶ funkcionáři disponují celou řadou nástrojů, jimiž na soudce mohou velmi zřetelně a významně působit. Nejcitelnější je vliv funkcionářů na samotné jmenování soudců, jenž je od roku 2017 oslabován ve prospěch výběrových řízení.³⁷ Rovněž po jmenování mají funkcionáři na ostatní soudce vliv, a to přímo (např. možnost výtky či využití kárné pravomoci) i nepřímo (tvorba rozvrhu práce a s tím spojené ovlivnění agendy soudce či její struktury a personálního obsazení soudního oddělení). Nelze v této souvislosti opomenout odlišnou roli funkcionáře na malém soudu prvního stupně a představitelů vrcholných soudů, jež mohou být označeny za hraniční orgány.³⁸ Postavení funkcionářů sice nelze marginalizovat, ale není namístě ji ani přehnaně přeceňovat, neboť pak by v konečném důsledku mohla být obdobná pozornost směřována také na členy soudcovských rad, které jsou v celé řadě otázek také významným aktérem rozhodování, anebo koneckonců i vůči řadovým soudcům s jejich neformálními či neinstitutio- nalizovanými kontakty a vazbami.

Byť by se mohlo zdát, že střetávání výkonné a soudní moci je otázkou nedávného vývoje, svědčí takový závěr spíše o nechuti připustit význam právní historie. Otázka nezávislosti soudců a střetávání se moci soudní a výkonné totiž byla obdobně analyzována již před mnoha dekádami a dobové úvahy *de lege ferenda* jsou použitelné i nyní: soudy a soudci nemají být v podřízenosti exekutivě, čehož mocnou ochranou má být zásada soudcovské nezávislosti a nesaditelnosti s co největší soudcovskou autonomií, avšak se současnou existencí opravných zásahů exekutivy proti případným vlivům osobního preferování ze soudcovské kolegiality.³⁹

Přirozený vývoj justice a její definitivní oddělení od exekutivy zabránil vývoj po roce 1948, a proto je do značné míry pochopitelné, že se nyní pomyslně vracíme do předúnorového období. Současný diskurs převážně vytváří dojem toho, že opakování výkonu funkce je protiústavní. Nejvýznamněji tuto tezi prosazuje Soudcovská unie,⁴⁰ upozorněno pak bylo na několik případů jmenování v rozporu s nálezem.⁴¹ Recentní interpretace nálezu

³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, sp. zn. Nad 95/2018.

³⁷ Podrobně KOLUMBER, David. *Ustanovování soudců – česká historická perspektiva*, s. 144–146.

³⁸ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 35.

³⁹ Srov. TÁBORSKÝ, Eduard. *Naše nová ústava*. Praha: Čin, 1948, s. 133–134 a 526.

⁴⁰ Časopis *Soudce*, který Soudcovská unie vydává, je pak v tomto názorově konstantní (srov. HAMPEL, Petr. Jmenování soudních funkcionářů a jejich legitimita. *Soudce*, 2014, č. 5, s. 18; KUČERA, František – DERKA, Ladislav. Ke jmenování soudních funkcionářů: důsledky nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 39/08. *Soudce*, 2014, č. 2, s. 2–3; HAMPEL, Petr. Glosa o etice v právu. *Soudce*, 2013, č. 7, s. 5; DERKA, Ladislav. Pro soudní funkcionáře právo neplatí? *Soudce*, 2015, č. 4, s. 7). Soudcovská unie pak dokonce podala podnět k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu, co nejvyšší státní zástupce i veřejný ochránce práv odmítl (podrobně DERKA, Viktor. *Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů* [online]. Diplomová práce. Vedoucí práce Kateřina Janstová. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 43–44. Dostupné z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/186852>>, [cit. 2021-06-09]).

⁴¹ Zmíněno je opakování funkce ve dvou případech u předsedů a v šesti případech u místopředsedů (podrobně DERKA, Viktor. *Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů*. *Jurisprudence*. 2017, roč. 26, č. 1, s. 9 an.). Takto malý počet případů svádí k úvaze o vhodnosti kazuistiky, avšak s ohledem na charakter výběrového řízení není možné jednotlivé případy rozebrat vyčerpávajícím způsobem. Ostatně i sám Derka zmiňuje obtížnou přezkoumatelnost jednotlivých

z roku 2010 se kloní k bezvýjimečnému zákazu opakování výkonu funkce, kdy jakákoliv upozornění na dezinterpretaci nálezů jsou zlehčována a označována za snahu relativizovat tento principiální zákaz.⁴²

Vyjdeme-li z bodu 65 odůvodnění nálezů, pak sice platí, že Ústavní soud se sice skutečně vymezil proti opětovnému jmenování z důvodu rizika personální korupce (za absence bližšího odůvodnění, proč toto riziko není přítomné již u prvního jmenování), avšak současně dodal, že riziko personální korupce je spojeno s absencí „*soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti*“. Jinými slovy, Ústavní soud neřekl, že protiústavní je samotný opakovaný výkon, nýbrž opakovaný výkon za situace, kdy na ustanovování funkcionářů nemá dominantní vliv judikativa.

Je možné usuzovat, že Ústavní soud tímto postupem a konstrukcí mínil pobídnout zákonodárce ke kreaci soudcovské samosprávy. Obdobnou iniciativu měl Ústavní soud kupříkladu při obnovení Nejvyššího správního soudu, kdy derogace části páté občanského soudního řádu byla jasným a rozhodným stimulem k ukončení ignorance ústavního zakotvení Nejvyššího správního soudu.⁴³

Nález Ústavního soudu o opakovaném výkonu byl artikulován nedlouho po vydání zprávy Benátské komise, která v kontextu kariéry soudce požadovala účast moci soudní reprezentované nezávislou radou soudnictví či obdobnou entitou a eliminaci významu moci výkonné.⁴⁴ Není tedy bez zajímavosti shoda mezi Benátskou komisí a Ústavním soudem o významu důsledné oddělení moci soudní od moci výkonné.

Zpráva zvláštního zpravodaje Komise OSN pro lidská práva Parama Cumaraswamyho se již v roce 2001 vyslovila v tom smyslu, že přílišná ingerence moci zákonodárné a výkonné do postupu jmenování soudců, jejich povýšení a odvolání je v rozporu s regionálním a mezinárodním konceptem soudní nezávislosti a ústavní garancí nezávislosti judikativy.⁴⁵ Nelze pominout, že se tato zpráva týkala Slovenska, jehož ústavní ukotvení moci soudní je do značné míry podobné tomu českému. Zpráva současně vyvrací stanovisko profesora Holländera, že se soudní funkcionáři postupně stávají nositeli výkonné moci (čímž je narušeno oddělení moci soudní a výkonné), neboť zpravodaj Cumaraswamy ve slovenských podmínkách dovodil, že si funkcionáři zachovávají status soudce a nelze je od ostatních soudců odlišovat; jinak by docházelo ke zvláštní situaci, kdy by osoba nezpůsobilá pro deficit profesní a morální autority pro výkon funkce předsedy a místopředsedy mohla být nadále považována za vhodnou pro výkon funkce samotného soudce.⁴⁶

Zprávy Cumaraswamyho i Benátské komise indikují trend, jenž směřuje k posílení dělby státní moci, kdy si judikativa má své věci řešit pokud možno sama s eliminací zásahů moci výkonné a zákonodárné. Samozřejmě s ohledem na koncepci brzd a rovnováh nelze

výběrových řízení (ibidem, s. 10), co vylučuje zevrubné podchycení jednotlivých případů, a tak i hrozbu neúmyslné selektivity a vadných zobecnění.

⁴² Srov. DERKA, Viktor. Tanečky okolo výkladu nálezů Pl. ÚS 39/08. *Soudce*. 2019, roč. 21, č. 10, s. 19–25.

⁴³ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

⁴⁴ Srov. bod 27, 28, 31 a 32 zprávy. – Podrobně Zpráva o nezávislosti justičního systému, část I: nezávislost soudců [online]. 2010 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)>.

⁴⁵ Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Dato' Param Cumaraswamy, Submitted in Accordance with Commission Resolution 2000/42 [online]. 2001-01-25 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/71/PDF/G0110571.pdf?OpenElement>>.

⁴⁶ Ibidem.

určitou míru vzájemného působení vyloučit, není ovšem vhodný stav, kdy o chodu justice rozhoduje zejména ústřední správní úřad. Na druhou stranu zejména zpráva Benátské komise *expressis verbis* nepožadovala existenci nejvyšší rady soudnictví.

Ve vazbě na odlišné stanovisko Ivany Janů pak nelze přehlížet, že skutečně existují různé modely funkčních období soudních funkcionářů. Pokud se omezíme na členské země Evropské unie, a to pouze z hlediska pozitivního práva bez zohlednění projekce mimoprávních aspektů, právního vývoje institutu a rozdílných podnětů a prvků, které úpravu ovlivnily a ovlivňují, když by taková analýza přesáhla rámec tohoto příspěvku, pak platí, že je možné ve třech státech funkci zastávat pouze jednou na jednom soudě (Francie, Irsko, Itálie), v pěti nejvýše dvakrát na jednom soudě (Belgie,⁴⁷ Bulharsko, Nizozemí, Rumunsko, Řecko⁴⁸), ve třech dvakrát na jednom soudě bez výslovného vyloučení dalšího výkonu (Chorvatsko, Litva, Lotyšsko), v jedné zemi třikrát (Maďarsko), v šesti bez omezení funkčních období (Estonsko, Finsko, Lucembursko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko) a v sedmi zemích jsou předsedové ustanoveni bez časového omezení (Belgie, Dánsko, Kypr, Malta, Německo, Rakousko, Švédsko).⁴⁹ Komplikovanější je situace v Polsku a v Portugalsku. V Polsku na okresním soudu je možné funkci zastávat nejvýše dvě funkční období za sebou a znovu nejdříve po uplynutí čtyř let od konce funkčního období, u odvolacího a krajského soudu je možné opětovně funkci na témže soudu vykonávat po uplynutí šesti let od konce funkčního období,⁵⁰ v Portugalsku pak je možné opakování funkce u okresního soudu; u odvolacího a Nejvyššího je možné funkci vykonávat pouze jednou.⁵¹

Materii opakovaného výkonu není věnována příliš rozsáhlá pozornost, nicméně nelze ignorovat, že dominantní část dostupných zdrojů stylizuje opakovaný výkon jako krucióální problém judikativy s přezíráním dovětku o soustavě brzd a vyvážení k exekutivě, jejichž implementací protiústavnost pomine. S jinou polohou argumentace, kterou přdestřel profesor Holländer, se výstižně vypořádává Cumaraswamyho zpráva.

Doživotní výkon funkce předsedy a místopředsedy byl považován za reziduum totalitní justice⁵² a rozpor s elementárními principy materiálně-právního státu, avšak právě existence funkčních období byla v podmínkách soudů v době komunistického politického monopolu ve spojení s fakticky imperativním mandátem důvodem značné agilnosti a podbízivosti jednotlivých soudců. Nemohou být proto přehlížena určitá specifika his-

⁴⁷ Anne Dessy succédéra à Luc Hennart [online]. 11. 9. 2019 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<http://www.csj.be/fr/news/anne-dessy-succedera-luc-hennart-11092019>>.

⁴⁸ Νόμος 1756 ΦΕΚ Α'35/26.2.1988 [online]. 2020 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/263775/nomos-1756-1988>.

⁴⁹ S výjimkou Belgie a Řecka – srov. KOLUMBER, David. Soudní funkcionáři a ústavní dimenze opakovaného výkonu jejich funkce. *Právní prostor* [online]. 3. 9. 2019 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/soudni-funkcionari-a-ustavni-dimenze-opakovaneho-vykonu-jejich-funkce>>.

⁵⁰ Srov. § 26 polského zákona o organizaci obecných soudů. – Srov. *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych* [online]. 2020 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-16909701>>.

⁵¹ Srov. Čl. 61, 75, 92 a 93 portugalského zák. č. 62/2013, o organizaci justičního systému. – Srov. *Lei da Organização do Sistema Judiciário, Lei n.º 62/2013* [online]. 26. 8. 2013 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34581275/view>>.

⁵² V roce 2004 byl model řízení soudů označen za překonaný, kdy se jednalo o socialistický model řízení nevýznamné instituce, pro jejíž vedení nebylo třeba „zvláštní schopnosti nebo vzdělání“. Kritizována byla absence vzdělání v ekonomii, personalistice, managementu či logistice (podrobně ČERMÁK, Karel et al. *Potřebuje české soudnictví reformu?*. Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2004, s. 25).

torického vývoje a vliv totalitarismu,⁵³ nicméně z předestřené komparace napříč Evropskou unií je patrné, že většinou jsou v Evropské unii zastoupeny země, kde opakování je připuštěno alespoň jednou, což ovšem vede k odmítání těchto srovnání jako nemístných, anebo je specifická česká situace dána do souvislosti s absencí soudcovské samosprávy, kdy umožnění opakování na Slovensku je naopak přičteno právě její existenci.⁵⁴ Do popředí proto přistupuje v tomto kontextu otázka modelu správy soudnictví,⁵⁵ kdy proti ministerskému (mj. Německo, Česká republika) je stavěn tzv. euromodel (mj. Slovensko).

Pokud ovšem připustíme zachování ministerského modelu v České republice (díky jeho funkčnosti v Německu⁵⁶), když se ani jeho opuštění v nejbližší době nezmiňuje, a nebudeme vynucovat euromodel spojený s Nejvyšší radou soudnictví, nýbrž v kontextu výběru funkcionářů (a naplnění požadavků nálezu Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 39/08) umožníme i eventualitu existence jiného tělesa s převažujícím zastoupením soudců, jak požadovaly Ústavní soud a Benátská komise, nemůžeme přehlížet, že od roku 2015 je formou instrukce zajištěna při výběru funkcionářů většina pro soudce. Jinými slovy, došlo-li tedy zejména po roce 2015 k opakovanému výkonu funkce, nejedná se o protiústavní situaci, neboť podmínky nálezu jsou (byly) splněny.

Zde ovšem začíná vysvítat, že výhrady k opakování a subjektům zúčastněným na výběrovém řízení nejspíše nejsou stavěny ani tak na zásadách ústavnosti, jako na principiálním odporu; úloha soudců ve výběrových řízeních má totiž být opětovně pouze nominalistická a hlavní slovo má mít exekutiva díky účasti soudců-funkcionářů.⁵⁷ V tomto kontextu je zmíněna otázka duální role soudních funkcionářů, u nichž má absentovat legitimační řetězec mezi nimi a soudci, protože nejsou v rámci soudní správy „soudcovským elementem“, kdy je dána paralela k vedení České advokátní komory (ČAK), u něhož by také nebylo možné hovořit o legitimační reprezentaci advokátů, byli-li by funkcionáři ČAK jmenováni státem.⁵⁸ Předně tato úvaha zcela opomíjí, že o duální roli nelze hovořit pouze v kontextu funkcionářů, ale díky § 121 odst. 5 z. s. s. potenciálně v kontextu všech soudců, a že zatímco u advokátů je počáteční legitimační řetězec odvozen v zásadě od advokátů samých, respektive od jejich stavovské organizace (§ 40 odst. 2 a § 4, respektive § 57 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii), v případě soudců je legitimace ze samotné Ústavy odvozena od moci výkonné (čl. 93 odst. 1 Ústavy), a nikoliv od ostatních soudců. Nedává proto smysl odlišovat „běžného“ soudce a soudce-funkcionáře, kteří se oba stali soudci stejným způsobem (za účasti ministerstva, vlády a prezidenta) a kteří se oba mohou podílet (ovšem v jiné míře) na výkonu státní správy, navíc je otázkou a čistou spekulací, zda a jak by se skutečně ve výběrové komisi lišilo rozhodování o výběru funkcionáře „běžným“ soudcem a soudcem-funkcionářem. Nadto argumentaci o funkcionářích jako „nesoudcích“ vyvrací nejen zpráva Cumaraswamyho a samotný plenární nález Pl. ÚS 39/08, ale

⁵³ Zatímco kupříkladu Česká republika zná institut zákonného soudce, v Irsku tomu tak není (podrobně MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 195).

⁵⁴ DERKA, Viktor. *Tanečky okolo výkladu nálezu Pl. ÚS 39/08*, s. 24.

⁵⁵ Podrobně ŠÁMAL, Pavel – DEÁKOVÁ, Katarína. Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 521–543. K ilustraci trendů v devadesátých letech – srov. DUCHON, František. Informace o soudcovské samosprávě v zemích střední a východní Evropy. *Soudce*. 1996, roč. 1, č. 2–3, s. 29–35.

⁵⁶ ŠÁMAL, Pavel – DEÁKOVÁ, Katarína. *Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice*, s. 524.

⁵⁷ Nejkoncentrovanější výhrady k výběrovým řízením a komisím – srov. DERKA, Viktor. Ústavnost opakovaného jmenování soudních funkcionářů. *Jurisprudence*. 2017, č. 1, s. 12.

⁵⁸ DERKA, Viktor. *Tanečky okolo výkladu nálezu Pl. ÚS 39/08*, s. 19 an.

také recentní studie, jež naopak upozorňují na schopnost funkcionářů (čili soudců⁵⁹) postupně erodovat roli ministerstva (čili exekutivy),⁶⁰ což jistě může mít také své negativní konsekvence.⁶¹

V návaznosti na omezené opakování funkce jako preventivního opatření nelze pominout příklad Slovinska, u něhož je ovšem třeba upozornit, že se netýkal obecných soudů. Slovinská ústava na rozdíl od české neumožňuje opakování výkonu funkce ústavního soudce, což by tedy mohlo opticky značit ideální nastavení z hlediska eliminace personální korupce. Reálná činnost slovinských ústavních soudců v letech 1996 až 1998 a pozdější angažmá některých z nich ve vládě v roce 2000 dává tušit,⁶² že fundamentem řádného fungování ústavních institucí nejsou ani tak restrikce, jako spíše integrita participujících osob, jejíž deficity se mohou negativně projevit v systému opakování výkonu funkce i v systému jeho zákazu.

Garanci nepochybně nejsou ani instituce soudcovské samosprávy, neboť je-li dovozena zlá vůle soudců, kteří se ucházejí o funkce, i těch soudců, kteří z kandidátů funkcionáře vybírají, může být shodný narativ o nepotismu a klientelismu vztažen i k výběru funkcionářů v euromodelu, jak ostatně v poslední době indikuje Slovensko a na což už v roce 1947 v obecné rovině poukazyval Eduard Táborský.

3. Protiústavní, anebo protiústavní řešení?

Změny v proceduře výběru a jmenování soudců si po roce 2017 vyžádaly nutnost projekce do z. s. s.⁶³ V souvislosti s přípravou příslušné novely byla po bezmála jedenácti letech recyklována otázka opakování výkonu, kterou měl Ústavní soud označit za protiústavní. Návrh předložený do připomínkového řízení počítal s úplným zákazem opakování jmenování, přičemž byly uvažovány tři varianty, a to 1) stanovení úplného zákazu opakování jmenování funkcionářů bez rozdílů stupně soudu a bez dalších výjimek, 2) stanovení podmínek, za kterých by bylo možné zákaz opakování jmenování prolomit, a 3) umožnění opakování jmenování u soudů téhož stupně, kdy předsedům okresních soudů by mělo být umožněno vykonávat mandát opakovaně, a to u soudu téhož stupně (jiný okresní soud), a u předsedů krajských soudů by pak platil zákaz opakování jmenování do funkce u soudu téhož stupně na určité časové období.⁶⁴

Důvodová zpráva k zamýšleným změnám uváděla, že „[u] předsedů okresních soudů se především z praktických důvodů, kdy zejména u menších soudů může nastat situace, že v danou chvíli nebude vhodný kandidát z místních soudců, připouští výkon funkce předsedy u soudu téhož stupně. Po skončení mandátu předsedy okresního soudu se tak soudce

⁵⁹ KOSAŘ, David. Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self Governance in Europe. *German Law Journal*. 2018, vol. 19, no. 7, s. 1571.

⁶⁰ Srov. KOSAŘ, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review*. 2017, vol. 13, no. 1, s. 96–123. KOSAŘ, David – BLISA, Adam. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*. 2018, vol. 19, no. 7, s. 2041.

⁶¹ Srov. KOSAŘ, David. *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self Governance in Europe*, s. 1581–1582.

⁶² Podrobně CABADA, Ladislav. *Politický systém Slovinska*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 181–202.

⁶³ Podrobně KOLUMBER, David. *Ustanovování soudců – česká historická perspektiva*, s. 144–146.

⁶⁴ Srov. návrh zák., č. j. 28/2018-LO-SP. In: *Elektronická knihovna připravované legislativy pro veřejnost* [online]. 2018 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALSBACDB5R>>.

může příp. ucházet o funkci předsedy jiného okresního soudu. U místopředsedů je opakování funkce u jiného soudu taktéž přípustné; u téhož soudu je to vyloučeno pouze v bezprostředně následujícím funkčním období. U vrchního a krajského soudu je opakování mandátu u soudu téhož stupně (jiného krajského nebo vrchního soudu) možné až po uplynutí doby 5 let od dne zániku funkce. [...] Zákon výslovně nezakazuje opačný případ, kdy by předseda soudu zastával následně funkci místopředsedy, ačkoli by se takové případy neměly vyskytovat. Takový postup může vyvolat dojem prodloužení mandátu předsedy o dalších 7 let, a to zejména kdyby došlo pouze k „prohození“ funkcí předsedy a místopředsedy u stejných osob.“⁶⁵

Novela nově normuje, že předsedu soudu nelze opakovaně jmenovat do funkce předsedy téhož soudu. Předsedu vrchního a krajského soudu lze opakovaně jmenovat do funkce předsedy jiného soudu téhož stupně až po uplynutí 5 let ode dne zániku funkce předsedy. Místopředsedu soudu nelze jmenovat opakovaně do funkce místopředsedy téhož soudu dvě po sobě jdoucí funkční období.⁶⁶ Novela v základních rysech řeší výběrová řízení na obsazení funkce předsedy, na kterém se má podílet pětičlenná komise, v níž nejméně tři z pěti členů budou soudci-funkcionáři,⁶⁷ a dále pak povinnost jmenovaného předsedy či místopředsedy absolvovat do dvou let od jmenování odborný vzdělávací program Justiční akademie.⁶⁸ Novinkami úpravy ve zkoumané oblasti pak bude předpoklad jmenování spočívající v pětiletém výkonu funkce soudce a dále zánik funkce místopředsedy do tří měsíců od jmenování nového předsedy, kdy se však neuplatní pravidlo zákazu řetězení.⁶⁹

Ve vazbě na výkon funkce předsedy a místopředsedy se jedná o realizaci práva jednotlivce na přístup k veřejné funkci (*status positivus*),⁷⁰ jež souvisí s veřejným subjektivním právem na rovný přístup k této veřejné funkci.⁷¹ V této rovině nelze rezignovat na požadavky vymezené ústavním pořádkem. Zejména jsou pak podstatné podmínky plynoucí z ustanovení čl. 3, 21 odst. 4 a 26 Listiny, z nichž je možné dovodit, že obsazování funkcí musí být prosto svévole a diskriminace.⁷² Deformace rovných podmínek zákazem opakovaného výkonu funkce dovozená doposud ze zkratkovité interpretace nálezu a do roku 2015 z podzákoného předpisu a v budoucnosti ze zákona č. 218/2021 Sb. je zcela jednoznačně

⁶⁵ Poslanecká sněmovna, 8. období, od 2017. Sněmovní tisk 630: Novela z. o soudech a soudcích. In: *Digitální repozitář* [online]. 22. 10. 2019 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=630>>.

⁶⁶ Čl. I bod 19 zák. č. 218/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶⁷ Svízel novelou vymezeného okruhu členů výběrové komise (§ 105e odst. 3 z. s. s. ve znění novely) se může naplno projevit v případech výběrového řízení na funkci předsedy okresního soudu, kde doposud působil pouze předseda a místopředseda a výběrové řízení je realizováno například z důvodu úmrtí dosavadního předsedy, o jehož funkci se bude ucházet právě úřadující místopředseda. Novela v tomto směru neposkytuje návod, kdo bude za dotčený soud členem pětičlenné výběrové komise (dle novely „*předseda nebo jím pověřený místopředseda okresního soudu*“).

⁶⁸ Čl. I bod 20 zák. č. 218/2021 Sb.

⁶⁹ Čl. I bod 21 zák. č. 218/2021 Sb.

⁷⁰ Srov. KARPEN, Ulrich. Die verfassungsrechtliche Grundordnung des Staates – Grundzüge der Verfassungstheorie und Politischen Philosophie: Überblick: Das Grundgesetz und der Typus des westlichen Verfassungsstaates. *JuristenZeitung*. 8. 5. 1987, roč. 42, č. 9, s. 436 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.jstor.org/stable/20818698>>.

⁷¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. 6 As 199/2018.

⁷² ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Čl. 21 (Volební právo, přístup k veřejným funkcím). In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online]. Praha, Wolters Kluwer, 2011 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <<https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/46500/1/2>>.

rozporná s čl. 21 odst. 4 Listiny, který na funkcionáře dopadá.⁷³ U tohoto ustanovení není připuštěno omezení ani zákonem, natož podzákonným předpisem.⁷⁴ Diskriminační charakter omezení opakovaného výkonu je možné dovodit také s přihlédnutím k čl. 1 odst. písm. b), odst. 2 Úmluvy MOP č. 111 o diskriminaci,⁷⁵ publikované pod č. 465/1990 Sb., jenž je součástí ústavního pořádku, avšak v relaci k této Úmluvě je třeba připustit, že Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti v minulosti napověděl,⁷⁶ že závěry Mezinárodní organizace práce vždy zcela nesdílí.⁷⁷

Při komparaci s jinými zeměmi Evropské unie bude český model patřit k nejpřísnějším. Zajisté nelze zpochybnit výlučné právo zákonodárce stanovit podmínky pro justiční funkcionáře, současně ale nelze ani přehlížet ústavní kautely pro jejich artikulaci. Již Jean-Louis de Lolme vymezil, že „*parlament může udělat cokoli, kromě změny muže na ženu a ženy na muže*“,⁷⁸ tedy zákonodárci nelze určovat, co má a nemá být reglementováno, avšak toto neznamená kompletní rezignaci na fundamentální požadavky vyplývající z ústavního pořádku, jež by při zavedení takto významného omezení neměly být ignorovány. K omezení počtu funkčních období tedy nepochybně dojít může, nicméně je významné se zaměřit na formu, jakou takové omezení má být zavedeno. Listinu je třeba chápat jako ucelený a logicky skloubený systém, a proto podmínky k funkci předsedy či místopředsedy sice může stanovit zákon (čl. 26 odst. 2, čl. 41 odst. 1), avšak tyto podmínky musejí být rovné (čl. 21 odst. 4) a prosté diskriminace (čl. 3). Atribut rovnosti pak nemůže být předmětem podmínek a omezení zákonem, neboť čl. 21 odst. 4 Listiny nespadá do rámce čl. 41 odst. 1 Listiny, jenž by připouštěl své omezení na podústavní úrovni (tedy zákonem). Projekci toho pak představuje kupříkladu čl. 57 odst. 2 Ústavy ve vztahu k prezidentu republiky, pročež by analogicky bylo vhodné, aby omezení (tj. deformace rovnosti) uchazečů o funkce předsedy či místopředsedy soudu bylo přítomno již přímo na úrovni ústavního pořádku a jistě by v tomto směru nebylo na škodu zohlednění principu obecného dobra (jak jej chápe judikatura německého Spolkového ústavního soudu⁷⁹ požadující na zákonodárci, aby k omezením přistupoval právě pouze v zájmu obecného dobra⁸⁰), jakož i principu zákazu libovůle (v kontextu legitimního cíle sledovaného omezením⁸¹).

⁷³ Srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015-37, č. 3331/2016 Sb. NSS.

⁷⁴ Slovenský Ústavní soud v této souvislosti výslovně judikoval (srov. nálezy Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. III. ÚS 75/01), že pokud orgány mající povinnost spolupůsobit při ucházení se o funkci a při ustanovování do funkce stěžují, ulehčují či znemožňují ucházení se o funkci nebo ustanovení do funkce některého uchazeče, porušují jeho právo dle čl. 30 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky (jenž obsahově odpovídá čl. 21 odst. 4 Listiny).

⁷⁵ Jestliže jsou bývalí funkcionáři vyloučeni z možnosti opakovaného výkonu, pak se jedná o „*jiné rozlišování, vylučování nebo dávání přednosti, jež má za následek znemožnění nebo porušení rovnosti příležitostí nebo zacházení v zaměstnání nebo povolání*“, přičemž omezení pro opakování se nejspíše nedostane do výjimky v odst. 2, neboť pak by ani situace, kdy je vyloučen tzv. překvalifikovaný kandidát, jenž je tak jednoznačně diskriminován, nemohla být považována za diskriminační, což je zcela proti smyslu a účelu antidiskriminačních pravidel.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01.

⁷⁷ Observation (CEACR) – adopted 1992, published 79th ILC session (1992) [online]. 1993 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2105580>.

⁷⁸ „[T]hat Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman.“ – Srov. DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982, s. 5 (přeloženo autorem).

⁷⁹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 16. 3. 1971, sp. zn. BVerfGE 30, 292-336 (bod 68 až 71). Dostupné z: <<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv030292.html#Rn068>>.

⁸⁰ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 6. 1958, sp. zn. BVerfGE 7, 377 (bod 74). Dostupné z: <<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007377.html#405>>.

⁸¹ Srov. marg. 112 – BARTOŇ, Michal. Čl. 21 (Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím). In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2021

V tomto směru pak nelze ignorovat ani značně mlhavé odůvodnění nutnosti omezení opakovaného výkonu, které lze vysledovat u zákonodárce při přijímání úpravy kolem roku 2008, a stále rezonující a nezodpovězenou otázku, proč by hrozba měla být spojena jen s druhým a dalším funkčním obdobím, a nikoliv již s obdobím prvním, zejména je-li připuštěna rotace funkcionářů po jiných soudech.

Komentářová literatura příhodně upozorňuje, že Ústava k funkčním obdobím soudních funkcionářů mlčí,⁸² což ale neznamená vzdání se Listinou vymezených normativů. Ze shora uvedené analýzy je evidentní, že pokud by zákonodárce skutečně mínil ústavně konformním způsobem omezit opakovaný výkon funkce, pak k tomu nepostačuje novela z. s. s., ale byla by vyžadována příslušná novela ústavy. Jestliže totiž Ústavní soud akcentuje nutnost ochrany před libovůli státu, která by uchazeči mohla bránit ve výkonu veřejné funkce,⁸³ pak (v kontextu další nálezkové judikatury⁸⁴) je očividné, že omezení opakování není tak jednoduché, jak se snaží někteří naznačit. Restringovat opakování u funkcionářů zákonem je stejně ústavně nekonformní a neudržitelné, jako by byl v zákoně omezen opakovaný výkon funkce poslance či senátora.⁸⁵

Novela tedy zcela nepochybně neuspokojí vůbec nikoho. Ti, kteří vycházeli z principiálního zákazu plynoucího z nálezkové judikatury a z instrukcí zavedené údajně nominalistické participace soudců-funkcionářů na výběrových řízeních, nejspíše nebudou uspokojeni ani převedením instrukce do zákonného textu, což by pouze vedlo k aktualizaci argumentačního rámce pokračující protiústavnosti, když novela za určitých okolností přece jen opakování umožňuje a participující těleso bude tvořit náměstek ministra a tři soudní funkcionáři. Pokud akceptujeme, že soustavu brzd může představovat i zvláštní *ad hoc* panel s většinou soudců (a v tomto směru nebudeme z řad soudců vydělovat soudce-funkcionáře), pak lze stávajícímu řešení opětovně vytknout diskriminační charakter k těm funkcionářům, kteří již funkce zastávali, tedy rozpor s čl. 3 a čl. 21 odst. 4 Listiny. Tato diskriminace je navíc umocněna odlišným přístupem k odlišným kategoriím. Jednak novela zavádí pro předsedy okresních soudů pravidlo jedenkrát na jednom soudě (analogické k Francii, Irsku a Itálii), pro předsedy krajských a vrchních soudů pravidlo zákazu opakovaného výkonu na stejném soudu kombinované s dobou karantény (analogické k Polsku) a pro Nejvyšší soud pak zásadu jednou a dost (analogické k Portugalsku) a jednak odlišně přistupuje také k místopředsedům, když v relaci k nim rozlišuje místopředsedy jmenované před účinností novely,⁸⁶ místopředsedy jmenované po účinnosti novely, jejichž funkční perioda bude kopírovat období předsedy,⁸⁷ a místopředsedy jmenované po účinnosti novely, jejichž funkční období by zasahovalo déle než tři měsíce do

[cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptemsgbpwk232ge4teltdnqzdc#mn112_cl21>.

⁸² LANGÁŠEK, Tomáš. Čl. 93 (jmenování soudců). In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. *Ústava České republiky. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2015 [cit. 2021-06-09]. Dostupné z: <https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/46250/1/2/komentar-wkcr-c-1-1993-sb-ustava-ceske-republiky-komentar#c_462574>.

⁸³ Srov. nálezk Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

⁸⁴ Zejm. nálezk Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15.

⁸⁵ V této souvislosti by se prakticky jednalo o prolomení ústavního pořádku, jež s ohledem na poměrně časté užití v podmínkách Vymarské republiky bývá označováno jako *Verfassungsdurchbrechung* (podrobně UNRUH, Peter. *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, s. 278 a 436).

⁸⁶ Čl. II odst. 7 zák. č. 218/2021 Sb.

⁸⁷ Čl. I bod 19 zák. č. 218/2021 Sb.

funkčního období nového předsedy.⁸⁸ Byť lze přisvědčit tomu, že pro fungování soudu bude vhodné, aby vedení soudu bylo sladěno, máme-li na zřeteli argument hypotetické personální korupce, nová velmi intenzivní vzájemná provázanost funkcionářů soudu bude také nezanedbatelným a dle všeho podstatně rizikovějším faktorem, než tomu bylo doposud.

Omezení opakovaného výkonu v obecné rovině nelze perhoreskovat, má-li ovšem být zavedeno, je třeba zvážit veškerá pro a proti a bezvýjimečně trvat na tom, aby bylo implementováno na úrovni ústavního pořádku a pokud možno s co nejjednoznačnějším vymezením. Přistoupí-li v tomto směru ústavodárce k totálnímu omezení opakování výkonu funkce předsedy či místopředsedy, bude se jednat o zcela legitimní řešení. Novela zák. č. 218/2021 Sb. ovšem z předestřených důvodů vykazuje nedostatky: buď je protiústavní pro ignorování principiálního zákazu dle nálezu, anebo protiústavní pro diskriminaci v přístupu k veřejné funkci.

Pokud ovšem zákonodárný sbor na výslovné znění Ústavy, že soudce je jmenován „*bez časového omezení*“, reagoval podústavním zavedením horní věkové hranice, nelze předpokládat, že by ve srovnání s tímto v podstatně marginálnější otázce opakovaného výkonu funkce, jež se navíc reálně dotýká pouze několika jednotek případů, byla dána přednost řešení v souladu s polylegální ústavou. Jakákoliv akceptace podústavních omezení výslovného znění ústavy v kontextu moci soudní je nebezpečná a způsobilá ohrozit řádné fungování materiálně právního státu, avšak v českých podmínkách je součástí zcela běžného koloritu přístupu k právnímu řádu.

Závěr

Ještě v meziválečném období přítomná teze, že moc soudní je pouze variací exekutivy, je dnes v zásadě opuštěna,⁸⁹ a není proto možné připustit jakékoliv protiústavní zásahy do řádného fungování judikativy právě ze strany moci výkonné a případný kontakt moci výkonné a soudní musí být realizován ústavně konformním způsobem. Ač se současný narativ omezuje na protiústavnost samotného opakování, akceptace novely počítající s restrikcemi na podústavní úrovni je vysoce alarmující a v konečném důsledku nebezpečná, neboť obdobným způsobem pak může v krajním případě pozvolna dojít k erozi celého ústavního systému.

V obecné rovině je možné zkonstatovat, že restrikce opakování funkčních období není v podmínkách Evropské unie výjimečná, ale také není nejběžnější. Listina základních práv a svobod jako komponenta českého ústavního pořádku v této souvislosti nepřipouští omezení formou zákona (*a maiori ad minus* podzákonného předpisu), a proto jedinou přípustnou možností by byla novelizace samostatné polylegální ústavy. Omezení samotné by tedy v zásadě možné bylo, avšak jeho zavedení by vyžadovalo vyšší míru zohlednění relevantních faktorů: hrozba personální korupce spojená s argumentem, že není správné, aby jedna osoba svou funkci zastávala doživotně, je nedostatečná k prolomení zákazu diskriminace, jak ji koncipují katalogy lidských práv, které jsou pro Českou republiku závazné.

⁸⁸ Čl. I bod 21 zák. č. 218/2021 Sb.

⁸⁹ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 13/10.

Court Officials' Repeated Performance through the Prism of the Czech Constitutional Order

David Kolumber (<https://orcid.org/0000-0002-9388-3812>)

Abstract: The article deals with the repeated performances of the function of presidents and vice-presidents of courts, in line with the 2010 Czech Constitutional court decision which abolished the possibility of the one-time repetition of the performance of the function. Following the decision, a new amendment of the Act on courts and judges introduces a ban on repetition with several exemptions. The author points to historical developments of court officials' repeated performance of a function, current state and the present amendment with its constitutional consequences.

Keywords: court, chairman, deputy chairman, Constitutional Court, Czech constitutional order