



LIGA LIDSKÝCH PRÁV



Dvacet let svobodné justice: nedořešené otázky

Podkladový materiál pro seminář konaný dne 18. 11. 2009

Pracovní seminář i tento podkladový materiál
podpořila nadace Open Society Fund, Praha.

Nadace
OPEN SOCIETY FUND PRAHA



Obsah

Úvod	3
1. Nezávislost soudní moci – Jan Sváček.....	5
2. Zahraniční modely soudcovské správy – Eliška Wagnerová	11
3. Financování justice – Zdeněk Kühn, David Kosař.....	22
4. Jmenování soudců – Zdeněk Kühn, David Kosař.....	26

Úvod

Nestátní neziskové organizace Ligu lidských práv a Public Interest Lawyers Association (PILA) založili na počátku tohoto tisíciletí mladí právníci původně působící v Ekologickém právním servisu, a to za jeho organizační a finanční podpory. Šlo jim o rozšíření právních aktivit v oblasti ochrany veřejných zájmů právní cestou na další témata i skupiny osob. Jejich zástupci nejsou z důvodu věku přímí pamětníci událostí v justici v roce 1989 a před ním. Co ovšem již zažili (převážně jako studenti a absolventi PrF MU), je průběh postupného formování Brna v hlavní město justice demokratického státu. Proto se zde rozhodli zorganizovat díky dobré vůli a záštitě předsedy Nejvyššího správního soudu Josefa Baxy i seminář *Dvacet let svobodné justice: nedořešené otázky*. Jakkoli tento seminář podpořený nadací Open Society Fund využívá tohoto symbolického jubilea, hledí svým tématem i zdůrazněním jeho „pracovního rázu“ stejně jako výše uvedené organizace důsledně kupředu. Jde nám o to, aby se vyjasnila otázka, jaký konkrétně model justice by byl nejvhodnější pro občany České republiky pro příští desetiletí a řešení kterých problémů by neměl opomíjet. Vedle pohledu na vliv exekutivy považujeme pro zvyšování důvěry veřejnosti za důležité se zabývat i tím, které věci nefungují uvnitř justice ideálně i bez ohledu na tento vliv¹ a jak bude v následujících letech vypadat například výběr soudců.

Nejdůležitější je pak vhodný model prosadit. Je třeba uvést, že s ohledem na alespoň hypotetickou možnost prosazení diskutovaných věcí se nám zatím jeví, že předešlé debaty, konference a sborníky nenabídlly svým formátem a vyústěním jednoznačné a konkrétní předlohy pro změnu legislativy a praxe. Většinou neexistuje ani širší shoda mezi soudci o konkrétních návrzích a případně jejich variantách. Bez tohoto praktického výstupu se ovšem situace nezmění. Zatím nelze očekávat, že si vláda a ministerstvo spravedlnosti sepišou návrhy novel právních předpisů, které oslabí jejich pravomoci². V posledních letech naopak soudci i novináři upozorňují na veřejně obsáhle zdokumentované a komentované postupy exekutivní moci i novely zákona o soudech a soudcích podpořené a schválené mocí zákonodárnou, které nezávislost moci soudní ohrožují ve větší míře než v minulosti.

Jak vyplývá z výše uvedeného, pokud hovoříme o svobodné, popřípadě i nezávislé justici, máme na mysli především soudy. Náš přístup je postaven na opětovných pokusech o probírání jednotlivých témat do detailu, proto jsme vybrané jubilejní téma schválně nerozšiřovali a nespojovali kupříkladu s problematikou „nepříliš svobodných“ státních zástupců. Sluší se podotknout, že tématu státních zástupců věnovala pozornost vzhledem ke svému tématickému zaměření zejména Liga lidských práv při jiném odborném semináři v Brně v dubnu 2008. Tam jsme z pohledu obětí trestných činů a nedostatečné ochrany jejich práv plédovali mimo jiné pro posílení role poškozených i soudů po vzoru jiných evropských zemí

¹ K tomu srovnej mj. analýzu Ligy lidských práv *Soudní průtahy: preventivní a kompenzační prostředky nápravy* na www.llp.cz/cz/publikace/manualy-a-studie/soudni-prutahy-preventivni-a-kompenzacni-prostredky-napravy-p124.

² Jako se to podařilo po letitém tlaku v případě Inspekce ministra vnitra, kde samo Ministerstvo vnitra připravilo zákon, který omezuje jeho pravomoci při vyšetřování trestných činů policistů (v současnosti leží ve sněmovně).

s apelem na zahrnutí institutu subsidiární žaloby do připravovaného trestního řádu. Samozřejmě pro známé situace, kdy státní zástupce nekoná, ač by měl³.

Pro účely tohoto semináře jsme si „výkop“ jednotlivých otázek a případné navrzení vhodných modelů úpravy pro následnou diskusi dovolili nechat především na soudcích samotných⁴. A to záměrně na mužích i ženě, myšlenkových lídrech z různých typů a stupňů soudů z dvou největších měst, s rozličnými životními příběhy, věkem a zkušenostmi. A chtěli bychom jim hned v tomto úvodu poděkovat za jejich velkou ochotu a práci, kterou přípravě příspěvků pro tento seminář věnovali.

O moderování a závěrečné shrnutí jsme pak požádali právníky a právničku, kteří zastupují v úvodu uvedené nevládní organizace, nebo v nich v průběhu svých právních aktivit ve veřejném zájmu působili v nedávné minulosti. Je pro ně společné, že situaci v oblasti porušování lidských práv nebo životního prostředí primárně nekomentují v tisku, na blozích, v odborných člancích nebo proti němu nepořádají atraktivně vypadající protesty, ale zejména v rámci suchopárnější právní práce ve spolupráci s konkrétními občany předkládají jednotlivé případy porušení práva k posouzení různým typům soudů a zasazují se o změnu legislativy. V průběhu svojí právní práce samozřejmě někdy trochu „ztěžují“ soudcům rozhodování, vyžadují extenzivnější a méně formalistické výklady oproti nedávné minulosti i současnosti s odkazem na rozsudky z jiných zemí a argumentují pravidelně závazky vyplývajícími z mezinárodního či evropského práva. Někdy navíc hájí práva jednotlivců ze skupin občanů, které nejsou často ani v soudnictví považovány za příliš relevantní, někdy jsou označovány dokonce za problémové nebo potížisty⁵. S účastníky tohoto semináře z řad všech typů soudů ovšem mají zástupci právnických nevládních organizací společný zájem o dodržování základních principů právního státu v každodenní praxi a nezávislost jednotlivých mocí v souladu s nejlepšími standardy v demokratickém světě.

Následující podkladový materiál sjednotil číslování jednotlivých podkapitol, jinak ponechává styl jednotlivých autorů v podobě, v jaké nám ho zaslali.

Za organizátory semináře, Jiří Kopal

³ Viz analýza *Poškozený a role státního zástupce* na <http://www.llp.cz/cz/publikace/manualy-a-studie/poskozeny-a-role-statniho-zastupce-p113>.

⁴ Pro přesnost dodáváme, že v případě druhého příspěvku se jedná o spolupráci současného soudce Nejvyššího správního soudu Zdeňka Kühna s bývalým asistentem na tomtéž soudu Davidem Kosařem. Oba se navíc otázkami soudnictví zabývají v akademické sféře, a to v České republice i zahraničí.

⁵ S ohledem na to, že lakmusový papírek toho, jak funguje demokratický právní stát, představuje ochrana různých zranitelnějších skupin a kvalita výkonu práva v oblastech, kde finanční nebo politická síla nesehrává vždy pozitivní roli, je míra nezávislosti justice právníky těchto organizací ověřována v tak rozličných případech jako je otázka konfliktů zájmů a podezření z korupce v rámci rozličných investičních záměrů, práva občanů na místní referendum, zbavování způsobilosti duševně nemocných osob, ponižující zacházení s mentálně postiženými v ústavech sociální péče, umístování dětí do ústavů z důvodů sociální slabosti jejich rodičů, protiprávní sterilizace romských žen, policejní násilí a rasově motivované útoky, nedostatek svobodné volby při povinném očkování, možnost nahlížení do zdravotnické dokumentace, v případech mnohdy zbytečných a vhodněji řešitelných zásahů do životního prostředí v rámci připravované dopravní infrastruktury, narušování soukromí občanů ze strany státních orgánů, omezování svobody projevu trestním stíháním za pomluvu a další.

Nezávislost soudní moci

Jan Sváček

Jsem hluboce přesvědčen, že v této chvíli neexistuje v české justici zásadnější a důležitější téma než téma nezávislosti soudnictví. K tomuto závěru jsem došel před několika lety a to na základě vlastních vnitrozemských zkušeností i na základě možnosti poznání mnoha zahraničních soudních modelů, z nichž nejvíce mě ovlivnil model nizozemský, ale i zkušenosti ze studijního pobytu u některých soudů v USA.

Úvahy o nezávislosti soudnictví je třeba rozdělit do dvou oblastí, které nejsou izolované a navzájem se prolínají.

- 1) nezávislost soudcovského rozhodování
- 2) nezávislost moci soudní z hlediska politického uspořádání státu na zbývajících státních mocích zákonodárné a výkonné

I. Nezávislost soudcovského rozhodování

Nejprve se budu věnovat tomu, co pokládám za jednodušší – tedy nezávislosti soudcovského rozhodování. A začnu od konce, ke kterému bych se měl správně teprve dostat. Jsem přesvědčen o tom, že v této zemi může každý soudce rozhodovat nezávisle bez obav, že by takové nezávislé rozhodování jej mohlo nějak poškodit nebo mělo nějaký vliv na jeho soudcovskou kariéru nebo osobní život. Podmínkou ovšem je, aby se jednalo o soudce dostatečně sebevědomého, přesvědčeného o vlastních vědomostech a o soudce, který nepodlehne takovým tlakům, které jsou v demokratické společnosti běžné a normální – tlakům médií, politiků nebo tlakům veřejnosti, která nezná důkazní situaci. A soudce musí umět s tímto tlakem v zádech žít a musí s ním počítat. A znovu tedy opakuji. Je třeba přestat plakat nad tím, jak někdo zasahuje do naší nezávislosti, ale naopak naučit se v tomto prostředí rozhodovat tak, aby nás tyto tlaky ani o jeden milimetr nevychýlily od soudcovského rozhodnutí, které musí být určováno toliko zákonem a vlastním svědomím. A pokud soudce není schopen takovému tlaku odolat, není to chyba systému, ale samotného soudce.

Pokud hovoříme o soudcovské nezávislosti, musím vždy připomenout, že tato jde ruku v ruce se soudcovskými schopnostmi, pílí a zodpovědností. Věřte mi, že máloco v justičním světě působí tak kontraproduktivně jako (a teď mi dovoluňte hypotetický příklad) líný a nevdělaný soudce, který tyto své nedostatky skrývá pod roušku soudcovské nezávislosti.

II. Institucionální nezávislost moci soudní z hlediska politického uspořádání státu

Na rozdíl od takto popsané soudcovské nezávislosti, o níž nemám obavu, je třeba velmi vážně uvažovat o nezávislosti, kterou jsem označil jako administrativní nezávislost, což je otrocký překlad z americké angličtiny. A na rozdíl od té soudcovské nezávislosti se obávám, že o administrativní nezávislosti soudnictví zatím bohužel mluvit nemůžeme. Co je to ta administrativní nebo lépe institucionální nezávislost?

Není u nás politik, který by zpochybňoval Montesquieovo teorii dělby moci – na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Tato teorie je založena na oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti mocí na straně jedné a rovnováhy a vzájemných brzd na straně druhé. To respektování dělby moci většinou českých politiků však končí v okamžiku, kdy se začne hovořit o poměrech v České republice; v tu chvíli je pak samostatnost a nezávislost moci soudní (mám na mysli onu administrativní nezávislost) jaksi na obtíž.

Proč tomu tak je?

Výkonná i zákonodárná moc jsou odvislé od politické situaci v zemi, tedy na výsledku voleb. Moc soudní na těchto aspektech závislá není; tedy v českých poměrech : neměla by být. Moc soudní nesmí být závislá na politické situaci v zemi (alespoň pokud se bavíme o demokratické společnosti). Moc soudní se tímto tedy od ostatních mocí odlišuje a právě tím by měla vytvářet jakousi brzdu ostatním dvěma mocím.

Výsledky voleb však neurčují jen rozložení politických stran v parlamentu, ale i složení vlády (většinou z vítězné strany). Je pak skutečně pro vítěznou politickou stranu zastoupenou v parlamentě a ve vládě žádoucí, aby zde byla silná a nezávislá justice, která jí prostě nepůjde na ruku narozdíl od zbývajících dvou státních mocí? Pochopitelně není, protože soudní moc z titulu své nezávislosti k ní nemůže být loajální. Ale pozor, soudní moc nemůže být loajální ani k politické straně, která byla ve volbách poražena, soudnictví nemůže být loajální k žádné politické straně. Jinými slovy – a teď se vracím na začátek této pasáže – soudnictví musí být na těchto politických poměrech nezávislé a sehrává tedy významnou roli při vytváření rovnováhy mocí a vzájemných brzd. Pak ovšem riskuje, že nebude vládnoucí garnituře po chuti.

Co bych udělal, kdybych byl významným politikem a měl obavu z toho, že mi nezávislé soudnictví nejde na ruku nebo, že mi dokonce přerůstá přes hlavu? Všude v médiích, na každé schůzi, v každé hospodě bych vyprávěl, že soudnictví je pomalé, zkorumpované, že soudci jsou pomalí a zkorumpovaní. A v okamžiku, kdy bych o tom občany přesvědčil, bych jim začal říkat: nebojte se, já je přinutím aby pracovali správně a rychle – rozuměj správně a rychle podle mých politických představ.

Nyní v tomto kontextu řeknu myšlenku, která by právě vytržením z kontextu se mohla zdát myšlenkou kacírskou. Jsem rád, že se mnoho občanů obrací se svými žalobami vesměs na průtahy v řízení na Evropský soud pro lidská práva do Štrasburku. Je to totiž v tuto chvíli pravděpodobně nejvýznamnější argument ve prospěch teze o nutnosti změny organizaci českého justičního systému. Jde totiž o peníze. Jde o peníze nás všech. Je dobře, že Evropský soud pro lidská práva poukazuje na neefektivnost českých soudů a českého soudního systému. Evropský soud pro lidská práva neodsuzuje totiž konkrétního soudce, ale český stát za to, že soudcům nevytvořil dostatečné podmínky k efektivní práci. A možná právě tento moment nám soudcům paradoxně pomůže přesvědčit ostatní o neefektivnosti stávajícího systému dělby moci mezi mocí výkonnou a soudní.

Ten politik, který problémy a neúspěchy justice (a ty si nezastírejme) personifikuje v osobách neschopných soudců, však těm občanům jaksi zapomene říci, že je to on, který jako zástupce moci výkonné určuje těm soudcům pravidla podle kterých soudci pracují. Určuje, kolik bude

soudců, kolik bude administrativy, kolik bude pro ně peněz, kolik bude soudních budov a kolik v těch budovách výpočetní techniky a samozřejmě určuje jaké budou zákony a procesní pravidla. Moc výkonná, většinou ruku v ruce s mocí zákonodárnou tedy určují pravidla a organizaci práce soudcům, ti podle těchto pravidel, se kterými mnohdy nesouhlasí a které nemohou ovlivnit, musí pracovat. A pokud se jim práce nedaří, protože pravidla jsou špatná, pak od toho, kdo ta pravidla tvoří, se dočkají kritiky za to, že špatně pracují.

Historický paradox, o kterém se jednou bude vyučovat v teorii práva. Ale do té doby, než se dostaneme do učebnic, musíme s tím něco udělat. Mezi sebou si můžeme říci, že soudce nechce soudit dlouho, nechce donekonečna odročovat, nechce psát rozsudky tři roku po nápadu. Soudce chce pracovat rychle a efektivně.

III. Exkurs do soudních systémů v USA a Nizozemsku

1. USA

V první řadě je třeba uvést, že americké soudy nejsou řízeny ministerstvem spravedlnosti. Odpověď, která se mi dostala z úst mnoha tamních soudců, je jednoduchá. Je nepřipustné, aby soudy, které zastupují jednu ze tří nezávislých mocí ve státě, byly řízeny exekutivním orgánem vlády. Ministerstvo spravedlnosti má samozřejmě svůj význam a množství funkcí, ale do chodu a řízení soudů ve vlastním slova smyslu v podstatě vůbec nezasahuje. K tomuto účelu slouží Administrative Office of the United States Courts. Zmíněná instituce byla založena v roce 1939, kdy převzala veškeré kompetence od ministerstva spravedlnosti, které do té doby justici řídilo. Je složená z právníků, bývalých soudců i současných soudců, kteří jsou zde na stáži. Pobyt na této stáži je velmi prestižní a účastní se jí vybraní soudci a soudní funkcionáři. Stáž trvá zhruba šest a více měsíců. Kromě toho zde samozřejmě působí kvalitní administrativní aparát. Organizace se zabývá všemi funkcemi jako české Ministerstvo spravedlnosti, ale současně není součástí exekutivy. Poprvé jsem zde uslyšel termín „administrativní nezávislost soudů“. Pro amerického soudce je nesmírně důležitý pocit, že jej neřídí exekutivní orgán, ale orgán soudcovský. To mu vedle pocitu soudcovské nezávislosti dává i pocit zmíněné nezávislosti administrativní. Oblasti působnosti Administrative Office jsou tedy nesmírně široké. Rozhoduje o finančních otázkách. Stanoví rozpočet pro jednotlivé soudy a v úzké součinnosti s těmito soudy. Dohlíží na platové záležitosti soudců. V personálních otázkách stanoví počty soudců a administrativních pracovníků pro jednotlivé soudy. Přihlíží přitom k počtu vyřízených i napadlých případů v předchozím období. Kromě toho však na rozdíl od obdobného českého systému přihlíží i k obtížnosti jednotlivých případů se zaměřením na příslušné teritorium. Platí pravidlo, že ve velkých a hlavních městech jsou kauzy složitější s přihlédnutím jak na koncentraci obyvatel a institucí, tak na organizovanost zločinu nebo tlak médií. Tato kvalitativní hlediska se pak zohlední ve složitém vzorci, na základě kterého se spolu s výše uvedenými hledisky kvantitativními vypočte potřeba soudců pro příslušný region. Kontakt (např. při přidělování finančních prostředků) realizuje přímo s každým soudem. Spolupracuje s Federal Judge's Association. Kongres, který upravuje (navyšuje) platy soudcům, je nesmí snížit. Při rozhodování o finančních (platových) otázkách je zde tedy schéma účastníků : příslušný soud - Administrative Office of the United States Courts – Kongres. Soudnictví tedy při rozdělování

státního rozpočtu není jedním z vládních resortů, jako u nás, ale dochází k většímu napojení soudnictví přímo na zákonodárny sbor.

Dvě poznámky k americkému systému na závěr : je zde zaveden laický prvek v kárném řízení , dokonce se každoročně v jakémsi věstníku zveřejňují jména kárně stíhaných soudců. Dále je zcela vyloučeno, aby se soudce podílel na tvorbě zákonů.

2. Nizozemsko

Na začátku devadesátých let minulého století proběhla v Nizozemsku zásadní reforma soudnictví. To byla skutečná reforma systému! Důvodem byla neefektivnost soudního systému, který byl do té doby řízen ministerstvem spravedlnosti. První fáze reformy zahrnovala zrušení samostatných správních soudů a jejich integraci do obecné justice. Ve druhé fázi došlo ke slučování místních soudů do dnešních soudů okresních. Poslední fáze pak vyvrcholila ustanovením Rady pro soudnictví a změnou organizace práce na soudech v roce 1999.

Vzniku Rady pro soudnictví v roce 1999 předcházela čtyřletá diskuse o neefektivním postavení ministerstva spravedlnosti v systému řízení a organizace soudnictví. V polovině devadesátých let tak byla ustanovena komise pro organizaci práce v soudnictví. Tato vypracovala doporučení pro reorganizaci soudnictví a vznik Rady pro soudnictví. Došlo ke všeobecnému konsenzu státních mocí o tom, že většinu kompetencí ministerstva spravedlnosti převezme právě Rada pro soudnictví.

Rada soudnictví se skládá z pěti členů jmenovaných na šest let a vykonávajících svou funkci na plný úvazek. Tři členové jsou soudci, dva právníci z jiných právních odvětví. Celkem zde pracuje okolo 140 zaměstnanců. Jednu třetinu tvoří bývalí zaměstnanci ministerstva spravedlnosti, jednu třetinu zaměstnanci ze soudů a jedna třetina byla přijata zvenčí.

Jaké byly hlavní důvody pro zřízení Rady pro soudnictví?

- a) omezit vliv politiky na chod soudnictví
- b) zvýšit efektivnost soudnictví.
- c) emancipovat soudnictví (ve vztahu ke zbývajícím dvěma státním mocím).

Základním posláním Rady pro soudnictví je vypracovávat rozpočet pro soudy. Na základě rozpočtů jednotlivých soudů stanoví Rada pro soudnictví celkový rozpočet, který předloží ministerstvu spravedlnosti. Ministerstvo buď návrh akceptuje a předloží jej parlamentu nebo s ním nesouhlasí a předloží parlamentu vedle tohoto rozpočtu i svůj vlastní. Členové Rady pak musí v parlamentu svůj odlišný návrh obhájit, což se zatím vždy podařilo. Parlament si totiž vždy včas uvědomil, že za méně peněz by soudnictví odvedlo méně práce. Podíl, který soudnictví dostává ze státního rozpočtu, činí okolo pěti procent. Pro srovnání : v České republice, kde se investuje do justice okolo dvou procent státního rozpočtu, se rozhodne v parlamentu, kolik peněz se dá na soudnictví a s těmito penězi pak musí soudnictví vyjít, těmto penězům musí přizpůsobit počet a kvalitu zaměstnanců – soudců i administrativy. Systém financování justice v České republice je tedy opačný. A proto zdůrazňuji. Soudnictví není vládní resort. Při vši úctě k resortům dopravy, kultury, školství. Soudnictví je jedna ze tří nezávislých státních mocí.

Zpět k nizozemskému modelu. Poté, co Rada pro soudnictví obhájí svůj rozpočet, převádí jej na jednotlivé soudy. Jedním z kritérií pro množství peněz je počet skončených (nikoli napadlých) věcí v předchozím období. A předseda toho kterého soudu sám rozhoduje o tom, jak s penězi naloží. Záleží jenom na něm, zda z těchto peněz zaplatí více soudců a méně administrativy nebo naopak. Rada soudnictví tedy nezasahuje předsedům soudů do toho, jak peníze využijí. Ověřuje toliko, zda byl skončen příslušný počet věcí u toho kterého soudu a zda není překračován rozpočet. Předsedové soudů jsou tedy skutečnými a plnoprávními manažery a nesou odpovědnost za efektivní fungování svého soudu.

Další významné poslání plní Rada pro soudnictví v oblasti legislativy. Je jednak připomínkovým místem, jednak dohlíží na to, aby pro zavedení nového zákona byl dostatek finančních prostředků. O toto vždy v parlamentu bojuje a ve většině případů bývá úspěšná. Opět mě napadá srovnání s Českou republikou. V důvodové zprávě vlády pro schválení zákona o soudnictví nad mládeží se hovořilo o potřebě navýšení počtu soudců o třicet (část pravomocí policie přešla na soudy) a s tím i příslušného počtu administrativního aparátu. Poté, co byl zákon schválen, k navýšení počtu zaměstnanců na soudech nedošlo, protože na to nebyly peníze. Dalšími příklady by mohla být novela občanského soudního řádu účinná od 1.7.2009, který přepokládá protokolaci v jednacích síních formou záznamových zařízení. Do současné doby se však několik měsíců po účinnosti zákona nenašly rozpočtové prostředky na vybavení jednacích síní záznamovým zařízením, na kvalifikované vyškolení protokolujících úředníků a podobně. Soudci tedy protokolují postaru. Tato skutečnost se nizozemským kolegům těžce vysvětlovala.

Rada pro soudnictví je soudci velmi respektována. Všichni mají v živé paměti stav před rokem 1999, kdy se ministerstvu spravedlnosti nedařilo efektivně řídit soudnictví a většina jeho kroků byly soudci vnímána jako zásah do jejich soudcovské nezávislosti. Soudci postoje Rady pro soudnictví respektují a to i tehdy, kdy tato vstupuje do procesu sledování kvality soudního rozhodování. Zde je třeba zmínit program nazvaný PRISMA, který v úzké součinnosti soudů a Rady pro soudnictví vyvíjí systémy pro zvyšování kvality. Za tímto účelem jsou mimo jiné organizovány průzkumy kvality vně justice mezi občany.

O tom, že vytvoření samosprávné jednotky – Rady pro soudnictví – není nizozemskou specialitou svědčí následující údaje: 13. až 15. listopadu 2003 se v Haagu sešla ustanovující konference patnácti států Evropy, které mají obdobnou samosprávnou jednotku. Vedle tehdejších členů Evropské unie to byly i Litva, Polsko, Slovinsko, Maďarsko a Slovensko. Konference se zúčastnily i další dva státy, které o zavedení samosprávné jednotky uvažují a to Bulharsko a Rumunsko. Česká republika se nezúčastnila, přestože pozvání bylo na Ministerstvo spravedlnosti zasláno. I další konference v Římě ve dnech 20 až 21. května 2004 proběhla bohužel bez české účasti. V současné době se již Česká republika konferencí účastní na rozdíl od plnoprávných členů většiny států EU jako pozorovatel.

Nizozemská justice byla na začátku devadesátých let minulého století neefektivní a nevýkonná. Po shora naznačených reformních krocích se situace dramaticky změnila k lepšímu. Zkrátila se délka řízení, zvýšil se počet vyřizovaných věcí. Tento „zázrak“ jde samozřejmě ruku v ruce s účinnými procesními předpisy. Několik čísel z trestní jurisdikce obvodu odvolacího soudu

v Arnheimu : z 60.000 rozhodnutí za rok je toliko ve 12% podáno odvolání. Důvodem je nepochybně i neexistence proklamovaného zákazu reformace in peius. Obžalovaný si tedy rozmyslí podat odvolání, když tuší, že by mohl dopadnout hůře. Z celkového počtu odvolání je jich 95 % podáno obžalovanými. Odvolání státního zástupce se omezuje pouze na osvobozující rozsudky. Odvolací řízení, jehož jsme byli svědky, je v podstatě jakýsi neformální pohovor předsedy senátu s obžalovaným uzavřený závěrečnými návrhy stran.

IV. Závěr

A na závěr citace jednoho rozhodnutí Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 18/06: ...Ústavní soud dodává, že současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravedlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání).

Bez čeho nepochybně nelze v České republice uspět, je analogie orgánu se samosprávnými kompetencemi, jaké má v Nizozemsku Rada pro soudnictví. Český systém řízení soudnictví je v Evropě překonán. Jak lze hovořit o efektivitě, když ten, kdo určuje organizaci a procesní pravidla (vláda), neodpovídá za výsledky a kvalitu práce a naopak sám kritizuje ty, kdož dle těchto pravidel, která sami nemohou ovlivnit, pracují (soudci). Tento systém je vnitřně nelogický a žádná organizace nebo podnik by dle něho nemohly úspěšně fungovat. Při vší úctě k ministrům spravedlnosti, kterých se v České republice od roku 1989 vystřídalo 15 (někteří opakovaně) si lze spočítat kolik času měl v průměru jeden ministr na stanovení své koncepce organizace soudnictví. Za své funkční období, které činí v průměru jeden a půl roku stihl většinou negovat koncepci svého předchůdce, začít přemýšlet o koncepci vlastní a dříve než ji stačil realizovat, je nahrazen ministrem jiným. České soudnictví však potřebuje dlouhodobou koncepci, která bude zajištěna pouze institucionalizací reprezentativního a samosprávného orgánu soudní moci, který bude 5 až 10 let fungovat nezávisle na výsledcích voleb, pádu vlády a nahrazení jednoho ministra spravedlnosti druhým. Čeká nás složitý úkol. Přesvědčit zbylé dvě složky státní moci, aby nám soudcům část svých kompetencí předaly. A pak to bude jenom na nás. Už se nebudeme mít na co vymlouvat.

Správa justice – modely soudcovských rad

Eliška Wagnerová

I. Úvod

Zkoumáme-li téma správy soudnictví z perspektivy komparativní literatury, brzy jsme nuceni dospět k závěru, že téma je zpracováváno téměř výlučně ze soudcovské perspektivy promítané toliko do otázky soudcovské nezávislosti v institucionální, jakož i v osobní podobě. Tato otázka, tj. otázka soudcovské nezávislosti, je také centrálním kritériem při posuzování vhodnosti různých řešení v oblastech jako je právní síla normativního předpisu, který má zaručovat soudní a soudcovskou nezávislost, nároky kladené na výběr osob vhodných pro povolání soudce jakož i podmínky pro kariéerní postup soudců, nároky na volbu orgánu, který rozhoduje o výběru soudců a jejich kariéerním postupu, posuzování délky trvání soudcovského mandátu, otázky „trvanlivosti“ mandátu ve vztahu k možnostem odvolání z funkce soudce a k jeho překládání, otázky odměňování soudců včetně jejich materiálního zabezpečení v nemoci a v penzijním věku, otázky spojené s tvorbou rozpočtu pro soudnictví, otázky spojené se zajištěním absence výkonu nepatřičného externího vlivu na soudce stejně jako zajištění ochrany před výkonem nepřijatelného ovlivňování uvnitř soudnictví samotného, otázka zajištění konečnosti soudního rozhodnutí, tj. jeho nepřezkoumatelnosti ze strany orgánů stojících vně soudnictví, jakož i zásadní nenapadnutelnosti soudních rozhodnutí po uplynutí lhůty k podání opravných prostředků, které jsou poskytnuty oběma stranám, otázky spojené s přidělováním věcí v souvislosti s respektem k právu na zákonného soudce atd.

Otázky nezávislosti soudnictví a soudců se u nás, podobně jako ve dvou sousedních zemích – V Německu a v Rakousku, které jsou spolu s Českou republikou jedinými státy v nichž absentuje tzv. soudcovská samospráva resp. nějaký její typ, staly výrazným právním politikem. Tato okolnost je někdy na škodu chladnému hodnocení svrchu uvedených otázek v poměrech různých systémů správy soudnictví v uvedených zemích. Odborné příspěvky, téměř výhradně pořizované autory ze soudcovských řad, zveřejňované v odborném či zájmovém tisku uvedených států, jsou zhusta apodiktickou apoteózou zahraničních modelů soudcovských rad (čestnou výjimku představuje stať M.Bobka „(R)Evoluce, která se nekonala – justice dvacet let poté“, uveřejněná v letním čísle Přítomnosti, v níž autor za nedostatkem nezávislosti českého soudnictví a jeho soudců nevidí prvořadě problém institucionální, nýbrž problém v mentalitě českých soudců a pléduje pro změnu ve výběru a ve výchově nových soudců). Většinou kromě kritického zdůvodnění nutnosti vybudovat soudcovskou samosprávu, chybí i poctivé uvedení kritiky, která se snáší na již existující modely soudcovských samospráv v tamních domácích poměrech (viz dále Itálie, Španělsko, Maďarsko, Slovensko atd.). To vše činí pro-samosprávný plaidoyer pro značnou část odborné nesoudcovské veřejnosti, o laické veřejnosti, resp. o politické scéně nemluvě, nepřijatelným.

V rámci Evropy, a především v institucionálním rámci tvořeném Radou Evropy, lze nalézt řadu standardů upínajících se k charakteristikám nezávislosti soudů a soudců a k jejich zajištění. Přesto nelze říci, a naopak je zapotřebí uznat, že způsoby resp. modely správy soudnictví se v jednotlivých evropských státech značně liší a mnoho států, zejména těch, které náleží do

skupiny tzv. „starých demokracií“ velmi odhodlaně brání právě jejich model správy soudnictví tvrdíce, že existují různé způsoby jak zajistit nezávislost soudnictví (např. poznámky bývalého spolkového ústavního soudce Hoffmanna-Riema ke studii No. 494 / 2008 k Návrhu zprávy o nezávislosti soudního systému: Část I: Nezávislost soudců. V nich tento bývalý ústavní soudce, ale také bývalý ministr spravedlnosti uvádí, že úspěch jakéhokoliv vybraného řešení závisí – inter alia – na právní tradici a podpůrných silách v každé společnosti.) Přesto můžeme říci, že v Evropě existují dva základní modely správy soudnictví. V prvním zajišťuje správu soudnictví převážně exekutiva, ve druhém se na správě soudnictví podílí v různé míře samosprávné orgány soudnictví.

II. Správa soudnictví exekutivou

Tento model si krátce přiblížíme v rakousko – německém provedení, neboť obě země mají v oblasti správy justice velmi podobné historické, tedy kulturní kořeny, a nadto i historické kořeny českého modelu spadají do stejné kulturní oblasti, byť později se český model emancipoval a ještě později zcela pervertoval, přičemž tuto fázi bylo třeba po sametové revoluci překonávat nejen legislativně, nýbrž i kulturně a mentálně. Oproti tomu se rakouský a německý model po druhé světové válce vyvíjely kontinuálně a díky jazykové shodě se i vzájemně inspirovaly – viz např. přijetí kodifikovaného soudcovského práva v SRN v důsledku rakouské inspirace a naopak Rakousko se v SRN inspirovalo při zřizování soudních tiskových oddělení, anebo judikaturou BGH v otázkách soudcovské pracovní doby.

Základy rakouské justiční správy jsou upraveny v rakouské ústavě (čl. 82 – 94), dále jsou upraveny v zákonu o organizaci soudnictví (§ 73 a násl. GOG) a tak jsou narozdíl od federativní německé úpravy řešeny přehledně. Navíc od roku 1994 zákon již neobsahuje žádné zákonné definice pojmů, jimiž jsou zamořeny české zákony, a obsahuje jen autoritativní popis oblasti v níž je činná justiční správa. Rakouská doktrína rozlišuje mezi monokratickou – tj. ministerskou a kolegiální – tj. senátní správou soudnictví. Výkon první je vázán na ministerské pokyny, výkon druhé stojí pod ochranou nezávislosti. Pokud určitá otázka soudní správy není blíže určena, spadá dle zákona do oblasti monokratického výkonu správy, a tedy do kompetencí vedení soudu (soudních prezidentů), kteří jsou, stejně jako v SRN hlavními aktéry bezprostřední soudní správy na úrovni místní. Na pokyny nevázanou kolegiální správu vykonávají především personální senáty, které řeší hlavní otázky jako přidělování nápadu (rozvrh práce), personální a disciplinární agendu. Rakouská úprava výkonu nezávislé, soudci vykonávané správy soudnictví kombinuje úkoly, které jsou ve SRN dílem vykonávány prezidii soudů a dílem soudcovskými služebními soudy. Obě úpravy se shodují v tom, že zvlášť citlivé otázky, jakými jsou dělení nápadu, spolupůsobení při jmenování soudců a při rozhodování o jejich kariéerním postupu, jakož i disciplinární věci mají být rozhodovány za soudcovské účasti.

Jmenování a kariéerní postup rakouských soudců leží v rukou exekutivy, která sice dostává návrhy ze strany kolegiálních orgánů, avšak rakouská doktrína se shoduje na tom, že zákonná úprava nestanoví exekutivě právní povinnost návrhy dodržet. Přesto literatura (např. F. Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr Siebeck, 2006, Tübingen, s. 533) uvádí, že v praxi lze pozorovat striktní orientaci ministra spravedlnosti na dodržení soudcovských

návrhů. Tento příklad dokládá, jaký vliv má kultura na aplikaci práva, která je-li i soudy praktikována dlouhodobě a setrvale, vytváří, jak říká judikatura Ústavního soudu s odkazem na štrasburskou judikaturu (viz např. nálezy II.ÚS 506/05 – v části IV. B) nebo I.ÚS 643/06 b.51 a další), zákon v materiálním smyslu. Z druhé strany rozsáhlé možnosti rakouského ministra spravedlnosti v oblasti služebního dohledu (Dienstaufsicht), jakož i na hospodaření a management orientovaná ministerská vnitřní revize soudů iritují soudcovské stavovské organizace asi nejvíce, neboť tyto instrumenty považují za způsobilé k narušení soudcovské nezávislosti.

Otázky soudcovských kárných provinění a jejich projednávání jsou upraveny v soudcovském služebním zákoně (Richterdienstgesetz – RDG). Ve srovnání s německou úpravou jde o úpravu vysoce detailní, avšak v zásadě shodnou. K projednávání disciplinárních soudcovských poklesků jsou příslušné soudcovské disciplinární soudy, které jsou odděleny od služebních soudů. Je třeba dodat, že správa Nejvyššího správního soudu se od naznačených poměrů v obecném soudnictví liší, a protože je správní soudnictví v Rakousku i ve SRN koncipováno odlišně od českého správního soudnictví, ponecháme je stranou.

Rakouské i německé soudnictví řeší v podstatě stejné dobou a vývojem podmíněné otázky jako je informační povinnost soudní správy, její poměr k veřejnosti, otázky bezpečnosti, zacházení se soudcovskými daty a obzvlášť vzrušujícím tématem je ekonomizace justice. Společným tématem je finanční podhodnocení justice a s ním související přetížení soudců. Již v roce 1987 se chystala soudcovská stávka proti krácení v odměňování a v roce 2004 a v listopadu 2004 byla uspořádána dvouhodinová varovná stávka soudců. V Rakousku i v SRN se ozývá volání po zřízení „Rady soudnictví“ podle jihoevropských, příp. jiných vzorů, čímž má být zajištěna strukturální nezávislost soudnictví.

Tuto část, věnovanou správě soudnictví exekutivou lze uzavřít konstatováním, že zjevně jde o model, který není v současné podobě dlouhodobě udržitelný, a to ani ve státech, kde je zákonná úprava správy soudnictví a její aplikace dlouhodobě příznivě ovlivňována a dotvářena politickou kulturou.

III. Modely soudcovských rad ve vybraných zemích

Není možné představit všechny modely přítomné ve státech EU. Proto půjde o výběr modelů z tzv. starých demokracií a skromnější výběr z tzv. nových demokracií (označení staré a nové demokracie přejímám z dokumentů Benátské komise, nejde v něm samotném o hodnocení úrovně demokracie). Dlouho byla za Mekku soudcovské samosprávy považována Itálie. Zajímavější však možná je model španělský a nelze nezmínit v zásadě neuspokojivý model francouzský a nejmladší, umírněný model pocházející z Nizozemí. Dále zmíníme model slovenský a maďarský.

1.Itálie

Nejvyšší soudcovská rada (Consiglio superiore della magistratura) disponuje téměř všemi kompetencemi, které lze podřadit pod správu soudnictví. Ministru spravedlnosti zůstaly jen

zbytkové kompetence jako je péče o materiální vybavení soudů a státních zastupitelství (což je ovšem velmi významná kompetence, skrze níž lze ovlivňovat soudnictví velmi efektivně) a dále ministr zabezpečuje najímání nesoudcovského personálu. V péči o soudní budovy jsou svěřeny kompetence i obcím.

O této koncepci se traduje, že byla zvolena v odpovědi na Mussoliniho fašistický režim, který neváhal zasahovat do soudcovské nezávislosti. Proto italská ústava garantuje nejen základní právo na zákonného soudce, ale i jak ochranu práv osob, tak i samu instituci soudnictví jistící princip soudcovské nezávislosti, a především samu instituci Nejvyšší rady jako nejvyššího orgánu soudní moci, který zároveň jako ústavní orgán upravuje vnitřní poměry justice, kterou také zastupuje navenek, zejména ve vztazích k Parlamentu a k vládě. Nimbus symbolu ochrany před totalitní minulostí opadá, seznámíme-li se s historickými fakty. Nejvyšší rada byla totiž zřízena již zákonem z roku 1907 a existovala až do konce království – tzn. i ve fašistické éře. Měnilo se pouze její složení tu ve prospěch, tu v neprospěch soudcovského zastoupení, avšak základní kompetence, tj. spolupůsobení při kariérním postupu, při disciplinárním postihu, jakož i při překládání soudců zůstávaly. Přes normativní nestabilitu lze uzavřít, že Itálie má dlouhou tradici v samosprávě soudnictví, která se rozhodně nevyňala až v roce 1947 v reakci na fašismus. Naopak by samostatná historická studie mohla osvětlit, do jaké míry byly historické počátky Rady navázány na ideu korporativismu, který byl nosnou součástí Mussoliniho konceptu vládnutí a do jaké míry byly soudci socializováni v tehdejších systémech.

Italská Nejvyšší rada se po reformě z roku 2002 skládá z 27 členů, přičemž 16 z nich je voleno samotným stavem, osm zkušených právníků je voleno parlamentem a virilními členy jsou i prezident kasačního soudu, jakož i generální státní zástupce při kasačním soudu a prezident republiky jako předseda rady. Ministr spravedlnosti není ani poradním členem a zúčastnit se projednávání věcí může jen k vyzvání. Rada je volena na čtyři roky a bezprostřední znovuzvolení není možné. Volba uvnitř stavu je založena na volbě osobností (dříve šlo o proporční systém) z devítitisícíhavlého sboru soudců a státních zástupců. Ke zvolení postačuje jednoduchá většina z dvoutřetinového kvóra jak uvnitř stavu, tak v parlamentu.

Centrum kompetencí rady tvoří záležitosti, které ústavodárce považoval za obzvláště citlivé v souvislosti se zajištěním nezávislosti jako jsou personální status soudců a státních zástupců, jakož i disciplinární právo. Rada vydává směrnice, dle kterých se řídí přijímání nových soudců a k přidělování soudců a státních zástupců na konkrétní pracovní místo přistupuje po návrhu prezidenta apelačního soudu a po slyšení místních soudcovských rad; dle podobných kritérií se posuzuje i překládání soudců a státních zástupců. V roce 1991 zákonodárcem přijaté zjednodušení překládání za účelem zajištění řádného výkonu soudnictví na jihu Itálie zůstalo prakticky ignorováno a Radě byla vytýkána nedostatečná rozhodnost a vůle. Její kompetence při rozhodování o kariérním postupu jsou omezeny dvojitým způsobem. Jednak zákon předvídá automatické nominální povýšení v závislosti na délce služby (systém je označován jako otevřený kariérní systém a záleží na jednotlivém soudci či státním zástupci, zda se skutečně bude chtít o nový kariérní post ucházet); a dále je rozhodování Rady o kariérním postupu konkrétní osoby podmíněno celkovým posouzením kandidáta radou příslušného apelačního soudu, přičemž praxe dokládá, že posudky jsou z 90 % příznivé, přičemž výhrady ve zbylých 10 % rozpoznají jen experti. Z toho je usuzováno na neefektivnost tohoto prostředku, resp. na

jeho nepřijetí či odmítnutí faktickou cestou (viz pozn. pod čarou 219, 220 na s. 560, in F. Wittreck – viz shora). Při jmenování soudců a státních zástupců při kasačním soudu je poskytnut prostor pro spolupůsobení ministra spravedlnosti, což v minulosti vedlo již k turbulencím. V mezidobí ústavní soud posoudil takový souhlas ministra jako veto a v rozhodnutí z 30.12.2003 vymezil hranice „loajální spolupráce“ ministra a Rady. Rada ze svých členů sestavuje disciplinární soud pro soudce a státní zástupce a jednání zahajuje k návrhu ministra spravedlnosti nebo generálního státního zástupce. Žádný další služební dohled ministerstvo nevykonává. Rada vydává posudky k legislativním návrhům, zprávy o stavu justice a brání veřejně napadeného soudce. Rada sama přiznává, že její činnost se stále více rozšiřuje na akty, které mají „politickou tendenci“. Vzdělávání soudců Rada nezajišťuje, obligatorního specializačního školení se po francouzském vzoru chopilo ministerstvo, k čemuž se ozývají kritické hlasy. Nepřekvapuje, že tendence současného premiéra projevované v jeho reformních snahách směrem k justici (obecně silně kritizované viz pozn. pod čarou 230, s. 561, in F. Wittreck – viz výše), jehož vztah k justici je patrně až příliš osobní, směřují např. ke zvětšení dohledové činnosti nejvyššího soudu na činnost soudců a umenšení kompetencí Rady, otevřený kariérní postup má nahradit systém přezkušování a hodnocení výkonu, nezávislost státních zástupců má nahradit hierarchicky strukturovaný systém. Nejvyšší rada se brání před ústavním soudem cestou kompetenčních sporů.

Proti italskému řešení bývají vznášeny dvě zásadní výhrady. Jednak jistá zdrženlivost k disciplinárním postihům, a dále to, že kariérní vzestup v závislosti na délce služby přináší „nivelizaci dolů“. To vše má za následek laxní přístup k práci vedoucí k nesmírným průtahům v řízeních, dále tendenci opatřovat si ještě další a další džoby vedoucí k vytváření poměrů cizích loajalit, což jsou fenomény, které jednak i my dobře známe, avšak které tam i zde jsou potenciální hrozbou pro soudcovskou nezávislost. Navíc jsou literaturou uváděny vlivy soudcovských sdružení navázaných na politické strany na jednotlivé soudce. Proto někteří autoři uvádějí, že italský soudce je nezávislý ve vztahu k exekutivě, avšak jiným vlivům jsou brány otevřeny (celá řada odkazů in F. Wittreck, s. 565).

2. Španělsko

Španělská ústava z roku 1978 zřetelně akcentuje formování justice jako skutečné moci soudní (čl. 117 odst. 1 ústavy), což bývá interpretováno jako výraz odklonu od překonaného Frankova režimu. Institucionálně vyjadřuje ústava tuto ideu konstituováním Nejvyšší rady soudní moci (Consejo General del Poder Judicial), která v širokém rozsahu vykonává správu soudnictví. Exekutivě zůstává, podobně jako v Itálii, péče o soudní infrastrukturu a nesoudcovský personál, do kterého se, narozdíl od Itálie, avšak stejně jako v České republice (viz koncept čl. Ústavy) nepočítají státní zástupci. Avšak podobně jako v Itálii, má soudcovská samospráva i ve Španělsku dlouhou tradici a dokonce i v období Frankova autoritativního režimu fungovala při nejvyšším soudě Soudní rada (Consejo judicial). Zahraniční studie z období před koncem tohoto režimu dokazují, že obecné soudnictví požívalo zásadně nezávislosti, neboť jmenování, postup, překládání a kárný postih soudců byly široce v rukách soudcovských grémií. Pokusy o ovlivňování rozhodování v citlivých otázkách šly cestou zřizování zvláštních, většinou vojenských soudů resp. tribunálů a ne cestou přímých ataků na soudce obecných soudů, což je

ostatně metoda, kterou používají totalitní režimy běžně (viz u nás zřízení státního soudu v padesátých letech)

Nejvyšší rada se jako ústavní orgán skládá z prezidenta nejvyššího soudu, který je z titulu této funkce i předsedou Rady a z dalších dvaceti členů. Dvanáct z nich jsou soudci, osm zkušených právníků z jiných profesí je voleno oběma komorami parlamentu. Všichni jsou voleni na pět let a bezprostřední znovuzvolení není přípustné. Způsob volby soudcovských členů se v čase měnil. Jeho popis je instruktivní, neboť prokazuje, jak způsob volby ovlivňuje složení voleného tělesa. Původně volili všichni soudci, což vedlo k vysoce konzervativnímu obsazení Rady. Veřejná kritika jejich neochoty k reformním krokům vedla socialistickou vládu v roce 1985 ke změně volebního módu tak, že i soudcovské členy volí parlament, a to každá komora polovinu. Bezpochyby zamýšleným důsledkem změny bylo obsazení Rady soudci, kteří byli členy či sympatizanty soudcovského sdružení „Jueces para la Democracia“ nakloněného právě socialistům, které mezi celkem pěti soudcovskými sdruženími zastává minoritní pozici. Tuto změnu „posvětil“ i ústavní soud, ač s jistými požadavky na chování parlamentu, a to přesto, že španělským soudcům je ústavně (narozdíl např. od SRN nebo České republiky) zapovězeno být členy politických stran a odborových sdružení. Neutuchající kritika ze strany konzervativních soudcovských kruhů vedla v roce 2001 k opatrné změně, dle které volí všechna soudcovská sdružení jakož i neorganizovaní soudci dvakrát 18 kandidátů a z nich každá z obou parlamentních komor zvolí svých 6 soudců do Rady. Kompetence Rady jsou v oblasti stanovení statusu soudců, plénium nebo kárná komise Rady je povolána k řešení disciplinárních věcí (ministr zde nemá žádná oprávnění) a do kompetencí Rady patří i vzdělávání a další vzdělávání. Rada rozhoduje o jmenování soudcem a o přidělení k určitému soudu. Španělská úprava nezná posudky soudců. Rada provádí výběr soudců nejvyššího soudu, navrhuje ke jmenování osobu prezidenta tohoto soudu, jakož i dvou ústavních soudců.

Při hodnocení španělské Rady v souvislosti se zajištěním nezávislosti, padají obvykle pozitivnější posudky než při hodnocení italského pendantu. Skutečně se zde nevyskytuje tolik chybných vývojových chyb, které by Rada nemohla či nechtěla odstraňovat. Lze říci, že zatímco politická levice upřednostnila legitimizaci rozhodnutí Rady skrze parlamentní volbu, tj. skrze zapojení demokratického prvku, kterým se pak bez dalšího zaštiťuje, stěžují si příznivci „občanského“ tábora na politizaci třetí moci, čemuž nahrávají různě orientovaná soudcovská sdružení (ke vlivu poslední zmíněné reformy chybí materiály). Otázku efektivity zajištění soudcovské nezávislosti skrze zmíněné parlamentní řešení nastoluje fakt, že ministr je odpovědný stejné parlamentní většině, která generuje soudcovskou samosprávu, která pak penalizuje v souladu s oficiální partajní politikou, tvrdí někteří (viz F. Wittreck, s. 571).

3. Francie

Podobně jako již referované románské státy, disponuje i V. republika Nejvyšší soudcovskou radou (Conseil supérieur de la magistrature), která však v kompetenční výbavě i ve vlivu zaostává za svými pandány z Iberského poloostrova, přestože se do soudcovského stavu počítají i státní zástupci. Tomu odpovídá zřetelně silnější postavení exekutivy v otázkách soudní správy. Postavení exekutivy a Rady vystihuje označení kohabítace, neboť exekutiva se podílí na výkonu všech kompetencí Rady. Pro francouzské poměry je charakteristické silné postavení

zčásti velmi zpolitizovaných soudcovských sdružení a celá řada vad při realizaci této úpravy hovoří proti orientaci na francouzský model soudcovské samosprávy. I ve francouzském případě je Rada sice podávána jako reakce na vichystický kolaborantský režim, avšak samosprávné či korporativistické kořeny jsou i zde mnohem starší. Nejvyšší radu zřídila již III. republika v roce 1883, a to při kasačním soudu. Tento orgán prováděl čistky v soudcovském sboru namířené proti těm soudcům, kteří nesledovali přísně laicistní kurs vlády. Ústava IV. republiky (1946) provedla ústavní zakotvení Rady, které rozšířila kompetence o dohled nad soudci a prezentaci soudcovských kandidátů. Ústava V. republiky svěřila výběr a jmenování všech členů Rady hlavě státu, takže už z tohoto důvodu bylo možné o soudcovské samosprávě hovořit jen s opravdu přivřeným (spíše zavřeným) okem. Teprve v roce 1993 pod tlakem ze strany soudcovských sdružení získali v Radě převahu soudci (6 soudců volených podle složitého proporčního systému na 4 roky). Dále je členem 1 osoba vybraná ze členů Státní rady, dále 3 nesoudcovští členové vybraní prezidentem republiky, Národním shromážděním a Senátem. Spolu se dvěma virilními členy – prezidentem republiky a ministrem spravedlnosti tvoří Radu 12 osob. Kompetence Rady zůstávají stejné jako v minulosti a omezují se na obsazování soudcovských míst a výkon disciplinární pravomoci. V roce 1993 se skrovně rozšířily na oprávnění předkládat prezidentovi republiky jména osob, které by měly být soudci kasačního soudu, prvními prezidenty apelačních soudů. V disciplinárních věcech jedná Rada bez účasti virilních členů a předsedá jí prezident Kasačního soudu. Protože jsou státní zástupci vázáni pokyny exekutivy, vystupuje v disciplinárních věcech zřetelně do popředí ministr spravedlnosti a kompetence Rady jsou užší. Pod jurisdikci Rady nespadají vůbec soudci správní, mají vlastní Radu (od roku 1986), která vykonává podobná oprávnění, které zčásti převzala od Státního soudu. Shrňme-li, pak ministru spravedlnosti zůstávají centrální kompetence v oblasti správy soudů, především dohled nad obecnými soudy, který se ve srovnání s jinými státy velmi široce klene i nad soudním rozhodováním. Jako dohledové orgány fungují vedle představitelů soudů (soudních prezidentů, kteří rozdělují nápad, vytvářejí soudní statistiky a zcela ovládají soudcův pracovní den) soudní inspektoři. Zákonem předvídaná instituce v podobě shromáždění soudců na jednotlivých soudech nefunguje. Dohled nad výkonem správního soudnictví vykonává Státní rada.

Při hodnocení tohoto modelu z pohledu soudcovské nezávislosti je sice třeba konstatovat, že masivní ovlivňování soudnictví (jako při alžírské krizi) je zaznamenáváno jen ojediněle a přes podivnou svázanost soudců s prezidentem je jejich nezávislost považována za zaručenou. Problém je v odměňování soudců, do něhož byl vládou vnesen výkonnostní element, který nezávislost ohrožuje. Patrné je také jejich přetížení a systém bývá označován za zralý pro reformu, která naráží na problematickou roli soudcovských sdružení.

4. Nizozemí

Od 1. 1. 2002 byla zákonem zřízena Rada pro soudní praxi a organizaci (Raad voor de rechtspraak), která rozšířila tamní aktéry správy soudů. Instituce není zakotvena v ústavě, jen v zákoně, má 5 členů (3 soudcovské a 2 nesoudcovské), které vybírá ministr bez soudcovské účasti, a které jmenuje královna na 6 let, přičemž jejich činnost podléhá ministerskému dohledu. Nizozemský model je více než pokusem o zvětšení záruk nezávislosti soudů a soudců, pokusem o vytvoření nového modelu řízení podle primárně ekonomických kritérií. Na prvním

místě v úvahách o účelu instituce stál rozpočet pro každý soud, který si za něj sám odpovídá, a který je ministerstvem tvořen podle předem daných objektivních kritérií (vymezuje částky za produkt). Do kompetencí Rady tedy spadá tvorba rozpočtu pro jednotlivé soudy a dohled nad čerpáním rozpočtu. Vydává příkazy v oblasti soudní infrastruktury a nesoudcovského personálu v rámci výkonu dohledu. Jen podpůrně je Rada činná v otázkách podpory kvality soudcovské činnosti a při sjednocování judikatury. Do kompetencí Rady spadá i poradní činnost ve vztahu k zákonodárci v otázkách výkonu soudnictví. V otázkách správy soudnictví je Radě poskytována součinnost kolegiem reprezentantů soudů. Na úrovni jednotlivých soudů s tím koresponduje ministerstvem jmenované kolektivní vedení soudů disponující disciplinární pravomocí a možností udílet pokyny soudcovskému i nesoudcovskému personálu, s výjimkou pokynů soudcům pro postup v konkrétní věci. Přesto může od soudců žádat kvalitu a jednotnou aplikaci práva. Tyto kompetence jsou předmětem pochybností ve vztahu k uchování soudcovské nezávislosti. Vedení sestává z prezidenta soudu, správního ředitele a předsedů komor. Do kompetencí Rady nespádají otázky kariérního postupu, o němž stále rozhoduje královna na návrh ministerstva, resp. u vyšších soudních funkcí na návrh druhé komory Generálních stavů (parlamentu). V Nizozemí není zaručeno právo na zákonného soudce, a také se nepraktikuje, což umožňuje flexibilní kolegiální výpomoc přetíženým soudcům. Přes teoreticky široký prostor pro zásahy, postupují nizozemští ministři opatrně a s ohledem na široký konsenzus, navíc je účinek tohoto systému řízení koncipován jako nezávislý na úmyslech jednotlivých aktérů. Při bližším vhladu je však tento systém přece jen poněkud nepřátelský k soudcovskému posuzování věci, neboť je (údajně v zájmu jednotnosti judikatury) vybaven počítačovými programy, které navrhnou např. trest pro obviněného při zadání základních dat atp. Roli soudce přebírá programátor a počítač. Lze dodat, že Karel Čapek nechává pozdravovat...

5. Slovensko

Emancipace soudnictví na Slovensku začala v roce 2000, kdy byl přijat po rakouském vzoru soudcovský kodex, upravující soudcovský status, který se značně liší od statusu zaměstnance a srovnatelně se starými demokraciemi řeší otázku zajištění soudcovské nezávislosti i v souvislosti s hmotným a sociálním zabezpečením (dostatečné soudcovské platy, dovolená prodloužená o týden s placeným lázeňským pobytem, plný plat při nemocnosti po dobu jednoho roku, penze rovnající se 90% platu atd.). Trend pokračoval rok na to, kdy byla ústavou Slovenské republiky vytvořena Súdna rada Slovenskej republiky (čl. 141a). Hlavním úkolem soudní rady je, kromě předkládání návrhů osob ke jmenování soudci, rozhodovat o přidělení a přeložení soudců, předkládání personálních návrhů prezidentu republiky ke jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, předkládání jmen kandidátů na obsazení míst u mezinárodních soudů. Dále rada volí členy a předsedy disciplinárních senátů, vyjadřuje se k návrhu rozpočtu soudů při sestavování státního rozpočtu a může mít další kompetence, které stanoví zákon. Mezi ně patří vyhotovování stanovisek k návrhům zákonů týkajících se organizace soudnictví, procesních předpisů a postavení soudců a dále po dohodě s ministrem spravedlnosti schvaluje zásady výběrového řízení pro přijímání a kariérní postup soudců, jakož i pro výběr předsedů a místopředsedů nižších soudů (včetně speciálního soudu). Dále schvaluje zásady soudcovské etiky a náplň vzdělávání soudců, jakož i zásady pro povolování jejich práce v domácím prostředí. Rada má 18 členů, z nichž 8 volí a odvolávají sami soudci, 3 členy volí a

odvolává Národní rada, 3 jmenuje a odvolává vláda a 3 jmenuje a odvolává prezident republiky. Členy volené či jmenované politickými orgány ovšem mohou být rovněž soudci, tzn. že nesoudcovský element v Radě není normativně zajištěn. Rada má jednoho virilního člena, který je zároveň jejím předsedou, kterým je předseda nejvyššího soudu. Na jednotlivých soudech působí místní soudcovské rady.

Přes poměrně široce založenou samosprávu jsou, alespoň vnějšímu pozorovateli se to může tak jevit, poměry uvnitř justice neuspokojivé, ba krizové. V posledních týdnech více než 100 soudců podepsalo výzvu Pět vět, kterou kritizují poměry v justici a žádají ministryni spravedlnosti, aby ukončila, dle jejich názoru neústavně a nezákonně navozený stav, kdy byl více soudcům pozastaven výkon funkce soudce. Ke kritice se přidávají opoziční politici, např. poslankyně Žitňanská v tisku prohlásila (dle TASR 1.10.2009), že v justici vládne atmosféra strachu a nesvobody a vyzvala příslušné politiky, aby iniciovali odvolání členů Soudní rady. Přestřelka se odehrává na pozadí údajně rozšířené korupce mezi soudci. Není naším úkolem posuzovat, která strana má pravdu, nicméně můžeme učinit závěr o tom, že samotná soudcovská volená samospráva není samospasitelná. Naopak se zdá, že eskaluje napětí mezi tvrzenou legitimitou rozhodnutí Rady posuzovaného podle obsahu určitou nikoli bezvýznamnou skupinou soudců (ovšem v neinstitucionálním, nýbrž spontánním procesu) a legalitou těchto rozhodnutí přijatých demokraticky zvolenou Radou, a tak zřetelně rozděluje justici. Jistě, že lze chod justice „přesměrovat“ při nových volbách Rady, které se však dozajista budou vyznačovat značnou politizací při výběru kandidátů, a tak budou soudcům odebírat energii potřebnou pro výkon vlastní soudcovské funkce.

6. Maďarsko

Maďarský model je hodnocen jako nejextenzivnější interpretace samosprávy třetí moci ve státu při porovnání s řešenými případy ve všech ostatních evropských státech. Tím představuje jakousi pomyslnou horní hranici škály samosprávných modelů. V roce 1977 byla zřízena Zemská soudní rada, která převzala od ministerstva spravedlnosti převážný díl jeho kompetencí. Maďarská rada sestává z 15 členů, z nichž 9 jsou soudci volení soudcovskými grémii (vliv politických stran není v literatuře referován), dále jsou členy z titulu své funkce předseda nejvyššího soudu, který je i předsedou Rady, nejvyšší státní zástupce, předseda zemské advokátní komory, ministr spravedlnosti, a dva parlamentem zvolení poslanci. Rada má svůj správní aparát obsazený jednak uvolněnými soudci a dřívějšími úředníky ministerstva, který dle panujících kritických názorů žije svým vlastním životem a agendou, kterou si sám vytváří (viz výše F. Wittreck, s. 615). Rada rozhoduje o výběru soudců a jejich kariéřním postupu, vykonává nejvyšší dozor nad předsedy soudů, je navrhovatelem v disciplinárních věcech, vykonává správu a rozdělení parlamentem určeného rozpočtu pro justici. Má také právo zákonné a rozpočtové iniciativy. Uvnitř systému se projevuje silné postavení předsedů soudů, které je typické pro postkomunistické státy. Náleží jim odpovědnost za místní rozpočet a krom služebního dohledu i citlivá agenda rozdělování nápadu. Nadto spolupůsobí při výběru soudců (předkládají seznamy kandidátů Radě) a při jejich povyšování zpracováváním posudků na ně. Předsedové jsou ustanovováni Radou na 6 let, pouze předseda nejvyššího soudu je volen parlamentem. Jejich překládání a odvolávání je ve srovnání s odvoláním soudce zřetelně ulehčené a v praxi k němu dochází, nesouzní-li předseda s Radou. Dále v hierarchii působí

soudcovské rady na jednotlivých soudech, které spoluúčinkují v oblasti výběru a povyšování soudců. Ministrovi, kromě členství v Radě, již zbývá jen marginální oprávnění jako vydávání nařízení (se souhlasem Rady) o soudcovském přezkušování a dále provádění vzdělávání. Disciplinární pravomoc vykonávají na každém soudu utvořené disciplinární komory, volené shromážděními soudců, které nejednají veřejně, přičemž oba aspekty se údajně podepisují na nepatřičných kolegiálních ohledech. To umocňuje rozsáhlá trestní i civilní imunita, které může být soudce zbaven jen v disciplinárním řízení.

Přes rozsáhlou samosprávu má maďarské soudnictví problémy s délkou soudních řízení, které soudci přičítají na vrub nedostatečnému financování soudnictví. V zemi však dál údajně bují korupce a soudnictví je vytýkáno „rodinkaření“ projevující se odbornou uzavřeností justice profesionálním názorům zvenčí, což vede ke snížení kvality soudcovského sboru i jeho rozhodování, a vytváří se živná půda pro umělou jednohlasost – tedy prostor, v němž se nedaří osobnostem, jejichž názory by však mohly názory na právo pozitivně ovlivnit, nemluvě o vyloučení rozhodování jen z důvodů kolegiálních vazeb.

IV. Vyhodnocení

- A) Žádný model nemůže fungovat řádně, není-li doprovázen po dlouhá léta pěstovanou a z generace na generaci předávanou právní a politickou kulturou. Díky ní pak soudce dodržuje etické normy, které nenabývají zpozitivizovanou podobu. Díky nim soudce dodržuje nenormativní příkazy (píle, slušnost, odpovědnost) a samozřejmá tabu, byť nejsou dopodrobna upravena v zákoně (vystříhat se jakéhokoli, byť společensky i přitažlivého setkávání s osobami, které soudce ohrožují podezřením z korupce přímé i nepřímé, natož korupce sama, zvýhodňování osob blízkých a spřátelených). Politici pak přistupují k justici férově, nesnaží se vykládat si normativně prázdný prostor tak, že jej zaplní svými oprávněními, která mohou citelně zasáhnout do nezávislosti justice (odvolávání představitelů soudů např.). V dané oblasti má velký dluh školství, nejen vysoké. Lze vítat občanské iniciativy dnešního typu, které i tyto problémy tematizují, což je první krok k nápravě.
- B) Z uvedeného je zřejmé, že velký důraz musí být kladen na výběr osob, které se mají stát soudci. Stejně zodpovědně je třeba přistupovat ke kariéernímu postupu. Automatismy (viz Itálie) založené na počtu odsloužených let se neosvědčují. Soudcem, a tím spíše soudcem vyššího soudu by měla být osoba, která disponuje nejen analytickými schopnostmi nebo akademickou excelencí. Kriteřiem by měl být i její charakter, úsudek, přístupnost, komunikativní dovednosti atd. Naprostým základem však je, aby osoba ucházející se o funkci soudce disponovala smyslem pro spravedlnost, touhou jí hledat a smyslem pro férovost. Naznačená kritéria jsou v Evropě považována za nepominutelná, orgány, které rozhodují o výběru a povyšování soudců se v Evropě naopak různí. Benátská komise (BK) konstatovala, že zatímco ve starých demokraciích, ovládaných pěstovanou právní kulturou, lze připustit větší míru vlivu exekutivy, je v nových demokraciích žádoucí, právě pro nedostatek tradice, která by bránila zneužití moci, aby byly přijaty ústavní a zákonné záruky, které by zabránily politickému zneužívání jmenování soudců. BK považuje za záruku soudcovské

- nezávislosti, je-li výběr soudců svěřen soudní radě, která disponuje ústavními zárukami ve vztahu k jejímu složení, pravomocem a zajištění autonomie ((CDL-AD(2007)028). Takové radě by měla být svěřena i disciplinární oprávnění. Jak z celého textu vyplývá, nezastává autorka tak striktní stanovisko pokud jde o institucionální stránku záruk.
- C) K úvahám o zvolení určitého modelu soudní správy je třeba přistupovat s tou maximou na paměti, dle níž žádný stát, který nemá nezávislou justici, nemůže být považován za stát právní, a ve hře je pak otázka posouzení ústavnosti zvoleného modelu, a to i v rovině abstraktní, tj. v rovině rizik, jimž je zvolený systém event. otevřen. Přitom je třeba mít na paměti, že soudcovská nezávislost může být ohrožována jak zvenčí, tak zevnitř justice. Prvním krokem by v každém případě mělo být přijetí soudcovského kodexu zákonodárným sborem, který by nastavil základní parametry nezávislosti justice skrze úpravu statusu soudce, který by reflektoval specifickou funkci soudce ve společnosti.
- D) Justice, tak jako každá jiná moc, musí mít určité politické završení, které bude jistým způsobem odpovídat za chod justice jiným mocem, s nimiž bude vyvažováno. V tradičních modelech je to ministerstvo spravedlnosti, kde je ministr spravedlnosti odpovědný jak premiérovi, který jej může odvolat nebo parlamentu, který jej může interpelovat. Je-li vrcholným orgánem soudnictví Rada, je odvolávání jejích členů problém, který by mohl ohrožovat soudcovskou nezávislost (viz Slovensko), a je-li Rada silná ve své neodpovědnosti jiným orgánům v prostředí, v němž nepůsobí kulturně podmíněná soudcovská autoregulace, dochází k destrukci byť i velmi svobodné justice (viz Itálie). To otevírá dveře dokořán populistickým politikům k přijímání zákonů, které mohou soudcovskou nezávislost skutečně a bezskrupulózně ohrožovat. Je proto třeba spíše uvažovat o míře participace soudců na správě soudnictví, avšak navrhopvat její míru se neodvážím. Jisté je, že dosavadní model v ČR, stejně jako v Rakousku a v SRN, je dlouhodobě neudržitelný.
- E) Model soudcovské samosprávy není samoúčelně spojen s otázkou dělby moci ve státu. Jeho řádný výběr je jednou, byť nikoliv jedinou, pojistkou soudcovské nezávislosti, která je instrumentálně podrobena finálnímu účelu, jímž je poskytování ochrany základním právům a svobodám. Ta není myslitelná bez existence nezávislých soudců. Uvažuje-li se o řádném modelu soudcovské samosprávy, je třeba pustit ze zřetele korporativistické zájmy, a je naopak třeba hledat záruky plné soudcovské nezávislosti, která soudcům umožní plnit jejich roli ochránců základních práv a svobod, jak stanoví čl. 4 Ústavy České republiky.

Financování justice

Zdeněk Kühn, David Kosar⁶

I. Úvod a nastínění problému financování justice

Jedním ze základních problémů justice se jeví otázka jejího financování, tj. rozhodování o rozpočtu rezortu justice jako celku, a následné rozdělování finančních prostředků určených justici mezi jednotlivé soudy. Podstatu problému lze stručně popsat tak, že ten, kdo rozhoduje o rozdělování peněz určených v rozpočtu pro justici mezi jednotlivé soudy, má skutečný a reálný potenciál ovlivňovat soudce v jejich činnosti, čímž je problematizována též soudcovská nezávislost. Konkrétně v českém případě to např. znamená, že ministerstvo spravedlnosti, které tuto rozhodovací pravomoc má, rozhoduje o poskytnutí prostředků na opravu nebo modernizaci soudní budovy, vybavení soudců počítačovou technikou, ale třeba také o pořízení nových automobilů pro soudní funkcionáře.

Druhým negativním aspektem je možnost přísné finanční kontroly nad jakkoliv formálním pochybením financování v rámci soudu. Ta v podstatě otevírá velmi široké pole pro sankcionování soudního funkcionáře, který je exekutivě nepohodlný, a který je současně formálně odpovědný za jakékoliv, byť i triviální pochybení spojené se správou a financováním uvnitř soudu. Příkladem tohoto postupu je nedávný postup exekutivy (ministerstva financí a ministerstva spravedlnosti) proti Nejvyššímu soudu a jeho předsedkyni v souvislosti s formálním pochybením v oblasti programového financování Nejvyššího soudu. Na předsedkyni Nejvyššího soudu podal kárnou žalobu ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil v souvislosti s údajnými chybami v hospodaření soudu. Řízení o kárné žalobě zastavil na podzim 2008 kárný senát Nejvyššího soudu proto, že ministr není oprávněn podat kárnou žalobu na vedení Nejvyššího soudu v souvislosti s výkonem státní správy, tedy například s hospodařením. Mohl by to podle Nejvyššího soudu udělat jen v případě porušení povinností spojených s výkonem vlastní soudcovské, tedy rozhodovací činnosti.

II. Domácí a mezinárodní kritika českého modelu

Českou situaci opakovaně kritizoval Ústavní soud. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002, ve věci ústavnosti zákona č. 6/2002 Sb., o sudech a soudcích, Ústavní soud uvedl, že „současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povolaným převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání).“ (publ. pod č. 349/2002 Sb.).

⁶ Při zpracování materiálu byla využita analýza Oddělení dokumentace a analytiky NSS *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, čj.: D-202/2008/ODA.

Kritika současného právního i faktického stavu rozhodně nepřichází jen od českých soudců. V rámci předstupního monitorovacího programu (EUMAP), financovaného Open Society Fund a Evropskou komisí, byly zpracovány dvě obecné zprávy, které se zabývaly stavem justice a také její (samo)správou v kandidátských zemích.⁷ Obě zprávy kritizovaly Českou republiku s ohledem na správu soudnictví. Zdůraznily nezdravě silné postavení ministerstva spravedlnosti; finanční i kariérní závislost soudů a jednotlivých soudců na ministerstvu financí a také neexistenci orgánu spravujícího justici s dostatečným podílem soudců na celostátní úrovni.

III. Mezinárodní srovnání

V mezinárodním srovnání existují v podstatě tři základní modely rozhodování o rozpočtech a správě soudů. Prvý a nutno říci tradiční model předpokládá, že rozpočty a správa soudů v širším slova smyslu jsou **zcela v rukou exekutivy**. Tento model se však zdá být v komparativním pohledu na ústupu. V současnosti čistý ministerský model financování justice bez jakékoliv interakce s centrální soudcovskou reprezentací funguje v podstatě již jen v Německu, Rakousku, Lotyšsku a v České republice.

Druhý model, který je určitým kompromisem mezi modelem prvním a třetím, předpokládá, že **celostátní orgány s participací soudců mají** při sestavování rozpočtů a při správě soudů v širším slova smyslu **poradní roli**, finální slovo však má ministerstvo spravedlnosti (kupř. Slovensko, Polsko, Slovinsko, Španělsko). Na Slovensku se Soudní rada Slovenské republiky vyjadřuje k návrhu rozpočtu soudů při sestavování návrhu státního rozpočtu; Soudcovská rada soudu se pak vyjadřuje k návrhům rozpočtů soudů a projednává s předsedou soudu použití rozpočtových prostředků. Obdobně v Polsku se Zemská rada soudnictví vyjadřuje k návrhu celkového rozpočtu a jeho členění, to však zpracovává a předkládá ministerstvo spravedlnosti. Jednotlivé polské soudy sdělují své požadavky na rozpočtové prostředky přímo ministerstvu. Polská Rada však má právo vyjadřovat se k legislativním návrhům, které se dotýkají obecně justičních rozpočtů, platových podmínek soudců apod. Jistá varianta na oba zmíněné systémy existuje ve Španělsku, kde Nejvyšší rada soudnictví předkládá každoročně parlamentu zprávu o fungování justice včetně požadavků na personál, materiální vybavení a finance, jež jsou nezbytné pro fungování soudnictví. Rozpočet justice jako celku má ale primárně na starosti ministerstvo spravedlnosti a vlády autonomních republik.

Třetí model naopak předpokládá významnou roli centrálních orgánů s participací soudců na utváření justičních rozpočtů. Takovéto **justiční orgány hrají** při sestavování rozpočtů a při správě soudů v širším slova smyslu **významnou roli** (Maďarsko, Nizozemí). Např. mimořádně silná nejvyšší soudní rada v Maďarsku (MGB) si sama připravuje návrh své rozpočtové kapitoly (kapitola Justice), jež předkládá přímo předsedovi parlamentu bez souhlasu vlády. Pokud parlament s navrženým rozpočtem nesouhlasí, musí to explicitně a detailně odůvodnit. Po schválení rozpočtu je MGB rovněž odpovědná za jeho implementaci v plném rozsahu (tj.

⁷ „Judicial Independence“ (2001) a „Judicial Capacity“ (2002). Tyto zprávy jsou doposud k dispozici na internetových stránkách <http://www.eumap.org/topics/judicial/reports>. Nejedná se však o dokumenty Evropských společenství, ale o nezávazné (byť vlivné) zprávy nevládní organizace EUMAP.

včetně platů, nákladů fungování a správu soudů, investic do nemovitostí a technologií apod.). V Nizozemsku Rada soudnictví připravuje rozpočet pro celou soudní organizaci, navrhuje přidělení rozpočtu jednotlivým soudům, kontroluje provádění rozpočtu soudů. Zákodárce přitom určí obnos použitelných financí, který je poté Radou rozdělen na rozpočty jednotlivých nezávislých soudů. Rozpočet na správu soudů spadá pod společný rozpočet soudnictví a částečně spadá do odpovědnosti ministra spravedlnosti. Návrh rozpočtu podává ministři Rada. Návrh vychází z informací, které Radě poskytnou samotné soudy a které jsou zahrnuty do jejich ročních plánů. Rozpočet soudnictví je vytvářen dle objektivních kritérií, mimo jiné i dle pracovního vytížení (počet zpracovaných případů, podle normy stanovené ministrem nařízením na základě návrhu Rady).⁸ Soudy jsou Radě odpovědné za využívání přidělených prostředků (nikoli však za způsob výkonu práce soudců). Souhrnné informace o využívání prostředků v soudnictví Rada předává Ministerstvu spravedlnosti.

IV. Výhody a nevýhody nastíněných modelů

Problémem modelu, kde veškerá pravomoc za finance a rozpočet justice leží na exekutivě a legislativě, je nevyhnutelná závislost justice na těch, kdo o financování justice rozhodují (zpravidla ministerstvo spravedlnosti), což nutně ohrožuje soudcovskou nezávislost.

Problémem příliš silné role justice v rozpočtech, spojené s právem účasti reprezentativního soudcovského tělesa (nejvyšší soudní rada) na tvorbě státního rozpočtu (právo podat návrh Parlamentu, právo vetovat pro justici nepřijatelný rozpočet atp.), může být nežádoucí průnik samosprávné justiční reprezentace do oblasti stranické politiky. Jinými slovy, problémem může být výrazná politizace justice a jejích představitelů v soudcovských radách. Obdobné pravomoci soudní reprezentace totiž nutně předpokládají výrazné střetávání se se stranickou politikou v parlamentu.⁹

Pokud však nebude soudcovská reprezentace dostatečně politicky aktivní, může to naopak vést k nedostatečnému prosazování potřeb justice v rozpočtové oblasti a tedy k nedostatku finančního zajištění. Zkušenosti z tak rozdílných zemí, jako je např. Dánsko nebo USA, ukazují na to, že justice sama o sobě nemá dostatečnou politickou váhu, která by umožnila prosazení potřebných finančních požadavků vůči stranické politice.

V. Mezinárodní dokumenty v oblasti justice

Česká situace je neuspokojivá rovněž s ohledem na mezinárodní dokumenty. Evropská charta o statutu soudců přijatá jako nezávazný dokument Radou Evropy ve Štrasburku v červenci 1998 formuluje mj. tento obecný požadavek: *Soudci se podílejí prostřednictvím svých zástupců a svých profesních organizací na rozhodnutích, která se týkají správy soudů, získávání a určení výše prostředků na jejich činnost jak na národní, tak i na místní úrovni. Je s nimi rovněž*

⁸ Nutno říci, že právě kritérium „pracovního vytížení“ bývá předmětem kritiky jako zavádějící.

⁹ Podobně argumentoval v Německu např. Papier, H.-J.: Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt. In: Neue Juristische Wochenschrift 36/2002, s. 2585 (předseda Spolkového ústavního soudu).

konzultována jakákoliv změna jejich statutu a úprava jejich odměňování a sociální ochrany (Bod 1. 8.).

Řadu podnětů v podobě různých stanovisek formuloval také Poradní sbor evropských soudců. S ohledem na zde zkoumaný předmět je vhodné zmínit Stanovisko č. 2 – O financování a správě soudů. Toto stanovisko formuluje obecný požadavek, aby financování soudů nebylo závislé na výkyvech politické moci. Z tohoto důvodu dochází k závěru, že nejvhodnější institucionální uspořádání je takové, ve kterém se mohou soudy či jimi zvolení zástupci justice v otázkách finančních obracet se svými požadavky přímo na ministerstvo financí či parlament. Procedura schvalování rozpočtu by pak měla v každém případě v té či oné podobě zohlednit názory justice. Za ideální podobu institucionálního zohlednění rozpočtových požadavků justice považuje stanovisko situaci, ve které jsou rozpočtové požadavky justice formulovány nezávislým orgánem typu rady soudnictví.

VI. Závěrečné doporučení k financování justice

Jako základní problém současné situace vidíme, že (nejen) ve věcech rozpočtových chybí nezávislý mezičlánek mezi třemi tisíci soudců a exekutivou, který by formuloval vůči politické sféře požadavky (nejen) v rozpočtové oblasti.

Jako rozumné řešení se nám proto jeví model kompromisní, který je postaven na spolupráci soudcovské reprezentace a exekutivy při přípravě rozpočtu justice, resp. při dohledu nad dodržováním pravidel rozpočtu jednotlivými soudy. „Nezávislý mezičlánek“ mezi justicí a exekutivou by měl v takovémto modelu konzultativní pravomoci, v některých případech též pravomoci decizní. Např. v Rakousku se v současné době diskutuje model, ve kterém by rozpočet justice byl vyjednáván nezávislým justičním senátem (šlo by v podstatě o jistou variantu na orgán soudní reprezentace) spolu s ministerstvem financí, v případě neshody by pak mohl nezávislý justiční senát předložit parlamentu separátní návrh na část rozpočtu dotýkající se justice.

Lze tak shrnout, že řešením je podle nás vybudování orgánu, ve kterém by se jednak objevil soudcovský element, jednak element nesoudcovský. Ten by vystupoval jako partner exekutivy, v některých otázkách by měl dokonce rozhodující slovo (např. detailní otázky financování justice uvnitř justiční soustavy nebo některé organizační otázky), v jiných otázkách by měla naopak rozhodující slovo exekutiva. Takový systém však především funguje na principu sdílených pravomocí a spolupráce. Takovýmto řešením se předchází problému neodpovědnosti a úplného uzavření justice do sebe samé, na straně jedné, a problému nadměrného vlivu exekutivy, na straně druhé.

Dalším bodem by pak mělo být oddělení správy justice ve smyslu rozhodování o ekonomických věcech uvnitř soudu (investice atd.) od věcí „soudcovských“ v širokém slova smyslu, tedy včetně rozvrhu práce. O věcech ekonomických by rozhodoval kancléř, tedy v podstatě manažer, který by byl za případná pochybení s hospodařením soudu odpovědný.

Jmenování soudců

Zdeněk Kühn, David Kosář¹⁰

I. Úvodní poznámka k jmenování soudců

Na problematiku jmenování soudců lze nahlížet z užšího či širšího úhlu pohledu. V širším institucionálním kontextu je pak zcela zásadní otázka, jakému orgánu budou jednotlivé pravomoci v oblasti jmenování soudců svěřeny – exekutivě,¹¹ nezávislé Komisi pro jmenování soudců (která může existovat jak vedle ministerského modelu,¹² tak vedle „Nezávislé správy soudnictví“¹³) či Radě soudnictví (tj. soudcovské radě v užším slova smyslu).¹⁴ V tomto příspěvku však ponecháme širší institucionální kontext do velké míry stranou.

Podle našeho názoru je totiž nutné nejprve definovat, (1) v čem je současný stav v oblasti jmenování soudců problematický, (2) co má být cílem reformy, a (3) co je politicky průchodné (tj. kterých pravomocí je exekutiva ochotna se vzdát a/nebo které pravomoci je ochotna sdílet). Teprve poté je možné řešit, (4) jaké modely správy justice připadají v ČR do budoucna v úvahu. Z těchto důvodů a vzhledem k omezenému prostoru se níže uvedená analýza zaměří primárně na první a druhou otázku. Doufáme však, že odpovědi na první dvě otázky následně umožní vést smysluplnou debatu i o otázce třetí a čtvrté.

II. Jmenování soudců – „kariéerní cesta“

Základním problémem stávajícího stavu v české justici je podle nás absence transparentnosti procesu jmenování „kariéerních soudců“, zapouzdřenost justice (obtížnost, se kterou se dostávají do justice právníci jiných profesí), excesivní role psychologických posudků a předsedů soudů.

V ČR existují dvě cesty do soudcovského stavu: (1) **tzv. „kariéerní cesta“** (tj. jmenování soudců primárně z řad justičních čekatelů a asistentů soudce, pro které je soudcovské povolání většinou první profesní „štací“); a (2) **tzv. „laterální cesta“** (tj. jmenování soudců z řad zástupců jiných právnických profesí v pokročilejším věku, pro které funkce soudce představuje druhé či třetí povolání). V části I se budeme věnovat pouze „kariéerní cestě“. O „laterální cestě“ do justice se krátce zmíníme v části II.

¹⁰ Při zpracování materiálu byla využita analýza Oddělení dokumentace a analytiky NSS *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, čj.: D-202/2008/ODA.

¹¹ Tento tzv. „ministerský model“ správy soudnictví zastupuje kromě ČR rovněž Německo, Rakousko a Lotyšsko.

¹² Typickým příkladem tohoto modelu je Finsko.

¹³ Nezávislá správa soudnictví má totiž na starosti primárně *fungování soudů* (tj. finanční a hmotné zajištění apod.), a nikoliv personální otázky. Typickým příkladem tohoto modelu jsou zejména severské země (Dánsko, Norsko a Švédsko), a proto je tento model často označován jako „severský model soudcovské rady“.

¹⁴ Do této skupiny patří zejména Bulharsko, Francie, Itálie, Izrael, JAR, Litva, Maďarsko, Nizozemí, Rumunsko, Slovensko a Španělsko.

V procesu jmenování kandidáta „kariérním soudcem“ existují celkem **čtyři „vetovací místa“** (v případě jmenování soudce, který má být následně přidělen k Okresnímu soudu dokonce 5 „vetovacích míst“): (1) psycholog, (2) předseda KS¹⁵ (u soudců přidělovaných k OS rovněž předseda OS), (3) Ministerstvo spravedlnosti (MSP),¹⁶ a (4) prezident.

Ačkoliv největší pozornost médií vyvolala kauza Petra Langera,¹⁷ prezident není tím hlavním „vetovacím místem“ při jmenování soudců. Kauza Petra Langera je totiž velmi specifická, neboť se týkala přechodného čl. X zákona č. 192/2003 Sb., kterým byla do zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (ZSS), vložena podmínka minimálního věku 30 let – a tudíž pouze omezeného počtu osob. **Ve skutečnosti „úzké hrdlo“ při jmenování soudců představuje první a druhé „vetovací místo“, tj. psycholog a předseda KS (respektive předseda OS).**

Z komparativního hlediska **hraje psychologický posudek při jmenování „kariérních soudců“ v ČR nepřiměřenou roli.** Psychologický posudek představuje v zahraničí jeden z mnoha faktorů (pokud vůbec existuje), zatímco v ČR jde o faktor zásadní. „Úmrtnost“ kandidátů u psychologů je v ČR velmi vysoká (přesná čísla bohužel nejsou veřejně dostupná), což neodpovídá roli, kterou by měly psychologické posudky hrát. Důvodem je odlišná role psychologa v českém modelu: zatímco v zahraničí obvykle odhaluje jen zjevné excesy, v prostředí českém má jeho posudek naopak ambici rozpoznat „ideálního“ soudce, což vede k tomu, že slouží jako hlavní síto pro vstup do justice. O kvalitě psychologických posudků lze ostatně pochybovat.¹⁸

Stejně tak má nepřiměřený vliv na jmenování soudců předseda KS (a o něco méně i předseda OS¹⁹). Jakkoliv konzultace těchto osob je vhodná, jejich vliv je dnes až příliš velký. Konzultace kandidátů s předsedy KS (respektive předsedy OS) měla větší smysl v době, kdy se soudci rekrutovali výhradně (či převážně) z řad justičních čekatelů, o kterých měli předsedové KS (resp. OS) přehled a na jejichž vývoj dohlíželi. V současnosti však o funkci soudce čím dál více usilují i uchazeči z řad asistentů soudců (dříve působících výhradně u ÚS, NS či NSS; nyní ve zvýšené míře i u nižších soudů). Lze očekávat zvýšený počet kandidátů i z jiných právnických

¹⁵ V této fázi hovoříme výhradně o „kariérní cestě“ do justice, a proto přidělení k vyššímu než krajskému soudu připadá v úvahu jen čistě teoreticky.

¹⁶ Od druhé poloviny 90. let 20. stol. se sice ustálila praxe, že seznam kandidátů na funkce soudců schvaluje vláda formou usnesení a následně seznam kandidátů do funkcí soudců spolu s doprovodnými podklady předkládá prezidentovi, nicméně klíčovou roli v selekci kandidátů stále hraje MSP.

¹⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.

¹⁸ Jeden z několika psychologů specializujících se na tuto agendu, dr. Dan, prý „vybere špatně jednoho ze sta uchazečů“ a dává přednost ženám na úkor mužů majících „snížené sebevědomí“. Důvodem je podle Dana to, že se matka takového muže „nechová v době jeho dospívání jako dáma,“ a proto takovýto muž „jen s překážkami a za cenu životních zklamání a ztrát dospívá v sebevědomého nositele mužské role.“ Dan uzavírá, že i „když se to některým kritikům české justice může zdát nepravděpodobné, přizvání psychologů k výběru budoucích soudců může být jedním z kroků vedoucích k tomu, že náš soudcovský sbor může patřit k nejlepším v Evropě.“ Tento pozoruhodný rozhovor byl publikován v Právu dne 29. 12. 2001.

¹⁹ Zkušenosti ukazují, že v případě střetu předsedy OS a předsedy KS má poslední slovo předseda KS.

povolání (např. z řad čekatelů na státním zastupitelství, notářských koncipientů, asistentů státního zástupce, asistentů veřejného ochránce práv či advokátů) i z akademických kruhů.²⁰

Této změně v struktuře uchazečů na funkci soudce by měla odpovídat snížená role²¹ předsedů KS (resp. OS), neboť (1) o kandidátech z jiných právnických profesí nemají přehled; a (2) předsedové soudů mohou preferovat své justiční čekatele před ostatními kandidáty. Tento nebezpečný trend vede k dalšímu „zapouzdření“ justice před jakýmkoliv vnějším vlivem, který má potenciál zvýšit její legitimitu a navíc může být pro justici prospěšný i z profesního hlediska.

Postoje předsedů soudů nejsou nikde zaznamenávány a nejsou podrobeny veřejné kontrole. Jinými slovy, tento proces postrádá transparentnost. Volná soudcovská místa nejsou s dostatečným předstihem a transparentně inzerována, kritéria pro výběr kandidátů nejsou dopředu a transparentně stanovena. To vede často k „lobování“ soudců vyšších soudů za své asistenty, používání různých profesních vazeb, v horším případě pak k preferování rodinných příslušníků či ideologicky/politicky spřízněných osob. V žádném případě tak nelze v současnosti hovořit o otevřených výběrových řízeních. Tento problém navíc začne nabývat na intenzitě díky dvěma kumulativně působícím faktorům: (1) počet nově vytvořených soudcovských míst bude minimální, neboť s výraznějším navýšením počtu soudců se již pochopitelně nepočítá; a (2) počet uchazečů o funkci soudce naopak roste.²²

To samozřejmě neznamená, že předsedové soudů by neměli být konzultováni. Právě naopak, předsedové soudů obvykle nejlépe vědí, kde jsou personální mezery na daném soudu. Tato konzultace by se ale měla odehrávat v rovině systémových otázek, tj. např. který úsek je třeba posílit (trestní, civilní či správní), jaká specializace je žádána, jaké znalosti na daném soude chybí (např. znalost evropského a mezinárodního práva) a jaké zkušenosti kandidáta jsou preferovány, a nikoliv v rovině *konkrétních* kandidátů.

Výše popsaná problematická role psychologických posudků a předsedů soudů je dále komplikována tím, že ani jedno z těchto „vetovacích míst“ nemá konečné slovo. MSp²³ není totiž stanoviskem psychologa ani předsedů OS a KS vázáno. Tato skutečnost může mít ale jak pozitivní, tak negativní efekty. Záleží na úhlu pohledu. Na jedné straně může MSp korigovat excesy předchozích „vetovacích míst“. Na druhé straně může MSp upřednostnit jiného kandidáta z politických, osobních či jiných důvodů. V každém případě však hrozí „lobování“ za jednotlivé kandidáty a aktivace profesních či rodinných známostí. Je známo, že

²⁰ Samostatný problém představují otázky, (1) jak ověřit znalosti, schopnosti a morální vlastnosti kandidátů z řad jiných právnických profesí; (2) jak zajistit u kandidátů, kteří nemají „justiční praxi“ v širším slova smyslu, jejich zakomponování do justice (po jejich jmenování).

²¹ Resp. změna jejich role (viz níže).

²² Důvody vedoucí k tomuto trendu nelze na tomto místě vyčerpávajícím způsobem rozebrat. Jako základní faktory se však jeví: (1) rostoucí konkurence v soukromém sektoru; (2) výrazně vyšší platy v justici oproti počátku 90. let 20. stol.; (3) jistota soudcovského povolání; (4) zvyšující se reputace justice.

²³ Tento příspěvek ponechává stranou možnost, že by si kandidáty na funkci soudce vybíral sám prezident. Takový postup je nejen v rozporu se současnou zvyklostí, ale rovněž problematický z hlediska dělby moci a postavením ústavně nikomu neodpovědného prezidenta ČR (v každém případě ale platí, že jmenování soudců podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je aktem, který ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády).

do funkce soudce byli jmenováni jak kandidáti s „negativním“ psychologickým posudkem, tak kandidáti, které předsedové KS (resp. OS) nepreferovali.²⁴

Stejně tak ale není vázán stanoviskem psychologa a předsedy OS ani předseda KS. Zkušenosti kandidátů na funkci soudce i nově jmenovaných soudců ve skutečnosti naznačují, že **postoj předsedy KS je ze všech „vetovacích míst“ zdaleka nejdůležitější**. Otázkou zůstává, proč by klíčovou roli při jmenování „kariérních soudců“ měli hrát zrovna předsedové KS, a to tím spíše vzhledem k negativní historické roli, kterou předsedové soudů v ČR hráli v době komunismu. Je totiž obecně známým faktem, že komunistická justice byla kontrolována právě prostřednictvím soudních funkcionářů, kteří mj. přidělovali politicky citlivé kauzy „spolehlivým“ soudcům.

Cílem reformy jmenování „kariérních soudců“ by mělo být (1) revize vhodnosti psychologických posudků (resp. revize váhy tohoto posudku v rámci celkového posouzení kandidáta); (2) omezení nežádoucích rodinných a profesních vazeb; (3) profesionalizace a ztransparentnění výběrových řízení na pozici soudce; a (4) stanovení kritérií²⁵ pro výběr kandidátů²⁶ na pozici „kariérního soudce“.

III. Jmenování soudců – „laterální cesta“

Velkým problémem je averze ke kandidátům na pozici soudce z řad jiných právnických profesí²⁷ a absence transparentnosti procesu jmenování soudců. To problematizuje tzv. „laterální cestu“, tj. jmenování soudců z řad zástupců jiných právnických profesí v pokročilejším věku, pro které funkce soudce představuje druhé či třetí povolání. U „laterální cesty“ opět nemáme bohužel k dispozici potřebná data, totiž podíl jednotlivých právnických profesí, k jakým soudům jsou tito „nekariérní“ soudci přidělováni, v jakých letech byly „vlny“ nekariérních soudců největší atd.

Obecně však lze specifikovat rozdíly „laterální cesty“ oproti „kariérní cestě“ následovně: (1) často dochází k přidělení takových soudců k vyšším soudům (tj. k VS, NS či NSS); (2) role předsedů soudů (zejména předsedů NS a NSS) je zcela klíčová, neboť bez jejich souhlasu nelze soudce k NS ani k NSS přidělit; a (3) výběr je zde ještě méně transparentní než výběr

²⁴ Což nemusí být vždy špatně (vzhledem k problematičnosti psychologických posudků a názorů předsedů KS). To ale nic nemění na obecném problému, který spočívá v tom, že o jmenování mohou rozhodovat spíše jeho znalosti než jeho kvalifikace.

²⁵ Stanovit kritéria pro výběr soudců je stejně obtížné jako stanovit kritéria pro hodnocení soudců. To ale nic nemění na tom, že nějaká základní kritéria stanovená být musí – v opačném případě je výběr soudců arbitrární.

²⁶ Jako vhodnou inspiraci lze zmínit nedávnou izraelskou reformu založenou na zprávě tzv. Zamirovy komise, která zavedla mj. následující pravidla: (1) kandidáti na funkci soudce (nebo na kariérní postup) musí být zveřejněni 21 dní dopředu, přičemž v této lhůtě proti nim může odborná i laická veřejnost vznést námitky; (2) všichni kandidáti na jmenování do funkce soudce jsou pozváni na týdenní intenzivní kurz, aby se s nimi a s jejich znalostmi mohla „Komise pro jmenování, povyšování a kárná řízení soudců“ blíže seznámit; a (3) každý kandidát musí absolvovat před Komisí interview.

²⁷ Což se projevuje mj. (nejen z komparativního hlediska) zcela scestnými názory, že z advokáta se nikdy nemůže stát dobrý soudce apod.

„kariérních soudců“. Kromě zákonem stanovené délky praxe a složení justiční či jiné ekvivalentní zkoušky v podstatě žádná kritéria neexistují.

Laterální pohyb do justice má řadu pozitivních účinků: takoví soudci přinášejí do justice odlišné názory a odlišnou profesní zkušenost, aktuální poznatky z aplikační praxe a mnohdy i znalosti, které soudci vzhledem ke svému povolání nemohou nabýt (např. jak ve skutečnosti funguje „business“). Navíc je tento trend v souladu se současným trendem ve vyspělých demokraciích. Reformu za účelem zvýšení počtu nekariérních soudců zavedly v nedávné době např. Francie, Nizozemsko a Švédsko. Zde je vhodné zmínit, že v anglosaské právní kultuře a v mnoha smíšených systémech (např. v Izraeli) „kariérní soudci“ neexistují vůbec

„Kariérní cesta“ má stále v české právní kultuře své místo. Nicméně čistě „kariérní justice“ je vzhledem k (celosvětově) rostoucím pravomocím soudců nadále neakceptovatelná. **Pro posílení legitimacy justice a jako preventivní mechanismus proti uzavřenosti justice by mělo v budoucnu dojít ke zvýšení počtu nekariérních soudců a k institucionalizaci této cesty do justice.** Bylo by proto vhodné mj. upravit, jaká kritéria musí zástupci jiných právnických profesí splnit, kde a jak mohou projevit svůj zájem, kde se mohou dozvědět o výběrových řízeních, v jakých fázích profesního vývoje mohou usilovat o funkci soudce²⁸ apod. Za tímto účelem by bylo vhodné mj. vypisovat s dostatečným předstihem výběrová řízení, stanovit kritéria pro jejich výběr a omezit roli předsedů soudů.

Na závěr je však nutné upozornit na skutečnost, že ani „laterální cesta“ není samospásná. Negativním jevem „laterální cesty“ může být mj. jmenování různých zasloužilých úředníků MSp, politiků či „známých“ předsedů dotčených soudů. Vzhledem k tomu, jakou roli při selekci kandidátů na funkci soudce hrají předsedové soudů a MSp, je tento proces lehce zneužitelný.

IV. Komparativní úvahy

Z komparativního hlediska lze v otázce jmenování soudců obecných soudů²⁹ vystopovat 5 základních modelů:

1. jmenování soudců je **převážně v rukou exekutivy** (např. SRN, Rakousko, Lotyšsko); moc soudní (při absenci centrálního tělesa se jedná o předsedy soudů či personální odbory/senáty) je při výběru soudců konzultována či se jinak účastní, volba a rozhodnutí o jmenování jsou však v rukou moci výkonné.
2. jmenování soudců se **zcela odvíjí od výsledků justičních zkoušek** (Francie, Itálie, Španělsko, Švédsko).
3. **nezávislý orgán správy soudnictví navrhuje kandidáty na soudce, kteří jsou posléze jmenování exekutivou** (vládou, ministrem spravedlnosti či prezidentem) či

²⁸ Např. francouzská úprava obsahuje tři kanály pro vstup do správní justice: (1) čerstvé absolventy ve věku do 27 let, (2) státní zaměstnance s min. praxí 4 roky, a (3) příslušníky jiných právních profesí s min. 8 roky praxe.

²⁹ Níže uvedené členění není aplikovatelné na soudce ústavních soudů, pro jejichž jmenování obvykle platí zvláštní pravidla.

parlamentem (Anglie a Wales, Dánsko, Finsko, Litva, Maďarsko, Nizozemí, Norsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko)

4. jmenování soudců je **zcela v rukou nezávislého orgánu správy soudnictví** (Izrael, JAR)
5. volby soudců (ve většině států USA, nikoliv u federálních soudců).³⁰

Toto členění má ale pouze omezenou vypovídací schopnost. Týká se totiž většinou jen kariérních soudců. V zemích, kde existuje více kanálů pro vstup do soudnictví, je nekariérní kanál pro kandidáty s delší praxí často upraven odlišně (např. ve Francii). V jiných zemích se týká pouze soudců nižších soudů (např. v Anglii a Walesu, Finsku, Francii, Izraeli, Švédsku), když je tam pravidlem specifická úprava jmenování soudců Nejvyššího soudu, který plní též roli ústavního tribunálu. V některých zemích mohou být soudci jmenováni nejprve na dobu určitou (soudci na zkoušku) a teprve posléze doživotně (např. v SRN, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku) a v některých zemích existují instituty tzv. dočasného soudce (např. ve Finsku a JAR). V řadě zemí znají též soudce na částečný úvazek (např. v Anglii a Walesu, Dánsku, Švýcarsku, SRN).

Několik **zobecnujících závěrů** ale z komparatistiky učinit lze:

1. pravomoci v oblasti jmenování odpovídají složení soudcovské rady (a naopak), což se projevuje např. tím, že v obou nezávislých orgánech správy justice (Izrael, JAR), které mají jmenování soudců plně ve svých rukou, jsou soudci v menšině;
2. zdaleka nejčastějším modelem je preselektce nezávislým orgánem správy justice a následná nominace kandidátů exekutivě či parlamentu ke jmenování;
3. diferencuje se mezi soudci nižších soudů a soudci vyšších soudů, přičemž obecně platí pravidlo, čím vyšší soudní instance, tím větší diskrece exekutivy či parlamentu;
4. diferencuje se mezi kariérními soudci a soudci, pro které je tato funkce druhým nebo třetím povoláním.

V. Navrhovaná řešení

Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že problém výběru nových soudců bude v budoucnu čím dál více nabývat na intenzitě. Nejen proto bude nutné stanovit podrobnější kritéria pro výběr soudců. Prvním krokem by mělo být zpracování detailní statistiky, obsahující zejména následující údaje: (1) kolik kandidátů neuspělo u psychologického testu; (2) v jakém věku vstupují kandidáti do justice; (3) kolik let praxe (a jaké) mají za sebou; (4) jakými kanály do justice vstoupili (poměr justiční čekatelé vs. asistenti soudců vs. extraneové); (5) k jakému soudu byli přiděleni. Tento úkol pochopitelně leží na bedrech MSp.

V obecné rovině navrhujeme následující **řešení, která lze realizovat bez vytvoření zcela nového modelu správy justice:**

- A) Změnit funkci psychologických posudků, příp. přezkoumat používaná kritéria a kvalitu současných psychologických posudků (tento krok bude možný a

³⁰ Volby soudců zde zmiňujeme pouze pro úplnost (tento model je v ČR neaplikovatelný).

věrohodný zřejmě jen při posouzení odborným panelem s výrazným zastoupením zahraničních odborníků).

- B) Potlačit roli předsedů soudů při jmenování „kariérních“ i „nekariérních“ soudců, resp. posunout konzultaci s předsedy soudů z roviny *konkrétních* kandidátů do roviny *systémové*;
- C) Profesionalizovat a ztransparentnit výběrová řízení na pozici soudce³¹ a stanovit kritéria pro výběr kandidátů na funkci soudce;³²
- D) Zvýšit počet „nekariérních soudců“.

Pokud jde **řešení, které by vyžadovalo zcela nový model správy justice**, považujeme za vhodné vycházet z následujících premis:

- A) Soudcovská rada (či jiný nezávislý orgán správy justice) zpravidla *není* samosprávným orgánem justice, nýbrž (ústavním) orgánem *sui generis*; jde spíše „o správu s podílem soudců“.
- B) Nové soudce by obecně neměli vybírat stávající soudci ani těleso, kde mají soudci většinu. Takový proces postrádá demokratickou legitimitu a zkušenosti podobných modelů jsou negativní (viz např. Slovensko, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko a Itálie);
- C) Je vhodné stanovit odlišná kritéria pro jmenování soudců k nižším soudům a kritéria pro jmenování soudců vyšších soudů (kde je z demokratického hlediska vhodnější ponechat rozhodující slovo³³ na výkonné či zákonodárné moci).
- D) Pokud mají být nezávislému orgánu správy justice svěřeny rozhodovací pravomoci v oblasti jmenování soudců, měl by být tento orgán zakotven v Ústavě.
- E) Pokud mají být nezávislému orgánu správy justice svěřeny rozsáhlé pravomoci v oblasti jmenování soudců, soudci by měli být v takovém orgánu v menšině.
- F) Minimální věková hranice 30 let pro jmenování soudcem postrádá *sama o sobě* smysl. Bez dalšího totiž nevede ani k selekci lepších „kariérních soudců“ ani neláká do justice kvalitní kandidáty z řad jiných právnických profesí, pro které je funkce soudce druhým nebo třetím povoláním.

³¹ Jako vzor v ČR může posloužit KS v Ostravě, který transparentně vyhláší všechna výběrová řízení (nejen na funkci soudce) na webu MSp (viz <http://portal.justice.cz/justice2/soud/soud.aspx?o=19&j=29&k=337>). V ideálním případě by však všechna výběrová řízení měla být umístěna na centrální stránce MSp (a ne u jednotlivých soudů) a dále by měla být inzerována i na webu a v publikacích jiných právnických profesí (Ad Notam, Bulletin Advokacie apod.). Ani KS v Ostravě však u výběrových řízení na funkci soudce neuvádí jiná než zákonná kritéria.

³² Z komparativního hlediska se lze inspirovat např. v Litvě, severských zemích, Anglii, Izraeli a JAR. Všechny jmenované země přijaly v nedávné době reformu právě za účelem ztransparentnění procesu výběru soudců.

³³ Např. tím, že nezávislý orgán správy justice navrhne na každý post více kandidátů, ze kterých musí rozhodující orgán jednoho vybrat.

Organizátoři pracovního semináře:

Liga lidských práv je nevládní organizace, která pro zlepšení kvality a důstojnosti života prosazuje v české společnosti lidská práva za pomoci výzkumu, vzdělávání, vedení strategických případů právní cestou, předkládání argumentů a řešení. Liga je členem Mezinárodní federace lidských práv (FIDH) založené v roce 1922 v Paříži. www.llp.cz

Public Interest Lawyers Association (PILA) sdružuje právníky, kteří usilují o zvýšení účinnosti právního systému při ochraně lidských práv a dalších veřejných zájmů. Zasazuje se proto zejména o větší dostupnost právní pomoci a společensky odpovědný výkon právnických profesí.

Pro naplnění svého poslání PILA připravuje vzdělávací akce, podporuje výměnu zkušeností a spolupráci mezi právníky neziskových organizací a jiných právních profesí, podílí se na přípravě legislativních změn, podporuje aktivity právníků působících v jiných neziskových organizacích a šíří informace o právní ochraně lidských práv a jiných veřejných zájmů. www.pilaw.cz