

Nad důstojností soudcovského stavu

PAVEL MATES,
FAKULTA SOCIÁLNĚ EKONOMICKÁ UNIVERZITY J. E. PURKYNĚ (ÚSTÍ NAD LABEM)
A VYSOKÁ ŠKOLA FINANČNÍ A SPRÁVNÍ, PRAHA

KAREL ŠEMÍK
FAKULTA SOCIÁLNĚ EKONOMICKÁ UNIVERZITY J. E. PURKYNĚ (ÚSTÍ NAD LABEM)
A OKRESNÍ SOUD ÚSTÍ NAD LABEM

Důstojnost postavení soudcovského stavu a osoby soudce (včetně jeho praktických aspektů) nebyla doposud předmětem rozsáhlejší judikatury nejvyšších soudů, které se, pokud vůbec, věnovaly spíše jen dílčím aspektům této problematiky. Proto je nutné považovat za mimořádně významné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 16 Kss 10/2013-84, které byla vydáno dne 10. ledna 2014, ve věci kárného řízení proti soudci (předsedkyni soudu).

Na první pohled byla „spouštěcím mechanismem“ záležitost, kterou by bylo možno označit téměř za banální, kdyby nevyvolala zmíněný rozsudek. Jde o problematiku spadající do oblasti státní správy soudů a správy soudnictví, která ovšem byla předmětem poměrně zájmu, a to i vcelku hojného, v odborném tisku, nicméně především z hlediska ústavních dimenzí. Konkrétně šlo zejména o požadavky na zakotvení tzv. soudcovské samosprávy, která měla posílit nezávislost soudů na výkoné moci.¹ Zmiňován byl fakt, že něco jiného jsou otázky zajištění činnosti soudů po stránce technické, materiální, finanční apod., které by měly být vždy ponechány v rukách státu a prováděny i prostřednictvím příslušných funkcionářů soudů, a personálního obsazení soudů, kariérního postupu soudců, ustavování předsedů soudů a další, na nichž by se měla podílet právě zmíněná soudcovská samospráva v podobě soudcovských rad.² Diskutována byla širše jejich působnosti a v souvislosti s tím i to, nakolik by měla mít jejich vyjádření pouze doporučující povahu či být závazná.³

V daném případě se jednalo o záležitost týkající se spíše postavení soudců, tedy ústavních činitelů s vysokou mírou odpovědnosti a nároků na jejich odbornou i morální stránku a s tím souvisejících otázek, které mají svůj odraz ve specifických předpokladech organizačních,

právních, materiálních a jiných, které představují garance toho, že těmto nárokům budou moci dostát.

Jaký byl skutkový základ zmíněného rozhodnutí: předsedkyně Okresního soudu v L. rozhodla o snížení platu soudce o částku asi 1 700 Kč s odůvodněním, že tento měl neomluvenou absenci na pracovišti v délce 3 hodiny 21 minut.

Nejvyšší správní soud dovedl, že tento postup naplňuje znaky kárného provinění a porušení povinností spojených s funkcí předsedy soudu, podle § 87 odst. 2 ve spojení s § 127 odst. 1 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen zákon).⁴ Dlužno dodat, že jeho rozhodnutí mělo do jisté míry povahu akademickou, když od uložení sankce upustil.

To podstatné je, že se v rozhodnutí vyjádřil jak k otázce přípustného rozsahu použití pracovněprávních předpisů ohledně soudců, tak k postavení soudních funkcionářů, a v souhrnu se vyslovil k tomu, co lze označit jako důstojnost soudců a soudcovského stavu jako celku.

Jádro svojí argumentace shrnul Nejvyšší správní soud do závěru, že smyslem rozvržení

¹ Zoulík, F. Státoprávní problémy soudcovských rad, *Právní praxe* 8/2000, str. 489; Sládeček, V. *Obecné správní právo*, ASPI, Praha 2009, str. 326–327; Brychta, A. Úvaha nad stavem správy soudnictví v České republice aneb Nejvyšší soudní rada jako východisko pro českou justici?, *Bulletin advokacie* 4/2013, str. 64 a následující; obsáhle se otázkami vztahu moci soudní a výkoné, včetně státní správy zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

² Výraz soudcovská samospráva je ovšem „logický nonsens“, protože soudnictví, jakožto výkon státní moci nemůže fungovat na samosprávných principech, jako je tomu např. u příslušníků tzv. svobodných povolání.

³ K povaze a významu doporučení, vyjádření a jiných aktů soudcovských rad viz Kocourek, J., Záruba, J. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství*, C. H. Beck, Praha 2004, str. 213–216.

⁴ Samotné otázky, je-li vůbec možno toto opatření uložit, a zda mělo povahu disciplinárního postihu, věnoval kárný senát pozornost spíše okrajově, nicméně dovedl, že pro takový postup není dána zákonná opora.

pracovní doby soudců a možného nařízení pracovní pohotovosti podle § 84 odst. 2–3 zákona není samoučelné zavedení pevných pravidel, podle nichž musí být soudci po celou pracovní dobu v budově soudu, ale „pouze a jedině zajistit řádný výkon soudnictví“. Důvodem pro zahájení kárného řízení nesmí být jen skutečnost, že soudce neeviduje svoji přítomnost na soudě, ba ani to, že z této evidence plyne, že nedodrží přesně pracovní dobu. Přistoupeno k němu může být pouze za situace, kdy by se měla nepřítomnost projevit na jím vykonávané práci. K tomu dodal, že funkcionář soudu vykonává státní správu, nikoli moc soudní, a vzhledem k tomu musí být jeho jednání hodnoceno přísněji, protože zpochybněním jeho postupu nemůže dojít k porušení nezávislosti a nestrannosti soudců a soudu.

Postavení a výkon funkce soudce

V dané věci je podstatné zhodnotit povahu a význam postavení soudce jako ústavního činitele podle Ústavy (čl. 81 a následující), zákona o soudech a soudcích a dalších předpisů. Nejvyšší správní soud řešil tuto otázku v souvislosti s tím, jaký je vztah předpisů upravujících postavení soudce, tj. zejména zákona o soudech a soudcích, k pracovním předpisům, konkrétně k zákoníku práce (zák. č. 262/2006 Sb.).

Jak patrně, NSS vyšel z premisy, že smyslem právní úpravy postavení a výkonu funkce soudce je především maximálně efektivně zajistit řádný výkon soudnictví. Obsahem práce soudce je výkon funkce u soudu, k němuž byl přidělen. Nelze ho tudíž srovnávat s jinými zaměstnanci státu, kteří vykonávají svoje činnosti a funkce v rámci pracovního nebo služebního poměru. Podle § 84 odst. 4 zákona platí, že pokud tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem není stanoveno jinak, použijí se na pracovní vztah soudce přiměřeně ustanovení zákoníku práce a jiných pracovníprávních předpisů.⁵ Zdůraznit je třeba, že zákon nehovoří o pracovním poměru, ale vztahu, což vyjadřuje ono specifické postavení soudců.

V otázce pracovní doby přichází přiměřeně použití zákoníku práce v úvahu např. tam, kde jde o určení pružné pracovní doby, kratší pracovní doby, cestovních výdajů apod., nicméně vždy se tak musí dít se zřetelem k rozhodujícímu kritériu, jímž je zajištění výkonu soudnictví.

Pro soudce platí řada speciálních kritérií pokud jde o výkon jejich funkce, která se vůči nim uplatňují, dokonce již ve fázi samotného výběru kandidátů.⁶ Jedním z definičních znaků postavení soudců je i to, že jejich činnost není

vázána jen na budovu soudu, řadu činností, které souvisí i s rozhodováním, mohou vykonávat např. doma nebo v knihovně (máme tu na mysli třeba přípravu rozsudku nebo i jeho vypracování), a mimo to jsou jako soudci vnímáni veřejností také tam, kde vystupují mimo přímý výkon svých pravomocí. Již vzhledem k tomu nelze požadovat, aby byli soudci *a momento ad momentum* jen v pracovní době a na svém pracovišti.⁷

Požadavek na řádný výkon soudnictví je na druhé straně určující pro to, kdy lze požadovat, aby se soudce na pracovišti zdržoval. Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudce pracuje v rámci určitého oddělení, musí komunikovat s kolegy a funkcionáři, zaměstnanci soudu, musí vést soudní jednání a další nezbytné úkony, a zde nelze vyloučit, že přítomnost v budově bude evidována, jedním dechem však zdůraznil, že taková evidence má pouze omezené právní účinky, na rozdíl od běžných zaměstnanců v pracovním poměru.

Evidence „pracovní doby“ soudce

Pro osoby zaměstnané v pracovním poměru pracovní doba vesměs začíná a končí v pevně stanovenou dobu v rámci směnného provozu podle režimu, který je stanoven v zákoníku práce (§ 78 a následující). V tomto směru je na tom soudce zcela jinak, protože vykonává, resp. je povinen vykonávat svou funkci v rozsahu, který může pojmově zahrnovat i 24 hodin denně, a jak zmíněno, i veřejností je takto objektivně chápán vždy. Faktický rozsah pobytu soudce na pracovišti soudce, tj. soudní budovy, může být od rozsahu reálné pracovní doby odlišný a může být i větší než zákoníkem práce obecně předepsaných 40 hodin za týden.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud neopomněly připomenout, že funkce soudce v sobě zahrnuje nejen „výkon spravedlnosti“, ale celou řadu s tím souvisejících činností. Zejména jde o nezbytnost sebevzdělávání a získávání dalších informací odborného rázu, což může představovat i více méně formální/neformální diskuse s jinými soudci a osobami z dalších

⁵ Kocourek, J., Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství, str. 288–289. Obecně lze říci, že použití zákoníku práce přichází v úvahu pouze tam, kde by to nemohlo být na úkor ústavních principů výkonu soudnictví, jakými je nezávislost soudů, takže jeho aplikace má jen malý prostor. Příkladem přiměřeného použití jsou např. ustanovení zákoníku práce o služební cestě.

⁶ Viz k tomu náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

⁷ V tomto duchu se vyjádřil Ústavní soud ČSFR v usnesení sp. zn. II. ÚS 312/92. Zde se sice zabýval výkladem pojmu „jednání spojené s výkonem funkce prezidenta ČSFR“, nicméně jeho závěry mají obecnější platnost.

právních profesí, což je ostatně praxe v tradičních demokraciích běžná.

S ohledem na tyto skutečnosti, ale nejen na ně, se požadavky na přítomnost soudce v budově soudu v přesném rozsahu 40 hodin týdně míjí s jeho profesí i posláním a tedy i s tím, co zahrnuje pojem důstojností soudcovského stavu a soudce jako takového.

Unikátnost postavení soudce tkví v tom, že nese osobní odpovědnost za výkon soudnictví a pokud by jí nedostal, je legitimní zvážit řešení takové věci způsoby, které dovoluje zákon, včetně udělení výtky či například podáním kárného návrhu. Důvodem kárného návrhu vůči soudci však nemůže být pouhá skutečnost, že soudce nedodrží přesně stanovenou pracovní dobu, nebo že striktně neviduje svoji přítomnost na pracovišti, protože trvání na tom by mohlo být samoučelným prostředkem šikany soudců.⁸ V situaci, kdy absence soudce nijak neomezí ani neohrozí řádný výkon soudnictví, nelze s ohledem na podstatu a smysl funkce soudce řešit takovou situaci, tj. nepřítomnost soudce po celý rozsah pracovní doby na pracovišti tak, že by předseda soudu jako soudní funkcionář mohl rozhodnout o srážce či snížení tomu odpovídající části platu soudce.

Pro řešení uvedené otázky nepochybně bylo významné i stanovisko Soudcovské unie, podle něhož je třeba důsledně odlišovat pojem výkon funkce soudce a doby pobytu na pracovišti. Stanovisko se opírá o výklad § 32 odst. 2 zákona o platu a dovazuje, že možnosti snížení platu se vztahují pouze na dobu, kdy není vykonávána funkce soudce (tj. funkce jako celek), včetně všech jejích součástí, sc. všech jeho práv a povinností. Za takovou dobu, tedy za situaci, kdy není vykonávána funkce soudce, tak nelze uvažovat pouhou situaci, kdy je soudce nepřítomen na pracovišti daného soudu, jak bylo výše uvedeno.⁹

Kontrola „docházky soudce“ při plnění řádného výkonu funkce soudce by byla nedůstojná nejen pro kontrolovaného, ale i pro kontrolujícího, samozřejmě s výhradou zcela mimořádných situací. Je ostatně otázkou, kdo by ji měl vykonávat, když předseda soudu není vůči soudcům daného soudu nadřízeným vedoucím zaměstnancem, ve smyslu zákoníku práce či jiných pracovně právních předpisů.¹⁰

Určení „obsahu pracovního vztahu“ funkce soudce

Z tohoto vymezení plyne další důležitý závěr: obsah pracovního vztahu soudce není určován smlouvou a v konkrétních věcech ani pokynem předsedy soudu jako nadřízeného vedoucího zaměstnance, ale veřejně přístupným rozvrhem

soudce. Rozhodovací činnost a úkony s ní související soudci realizují především v rámci pracovní doby, vyžaduje-li to však řádný výkon soudnictví, provádí potřebné úkony, aniž by k tomu byl potřeba souhlas či pokyn předsedy soudu, kdykoli.¹¹ Jak bylo zmíněno, soudce je soudcem 24 hodin denně a nejen to, může být kdykoliv povolán do výkonu svého zaměstnání. To samozřejmě platí s přihlédnutím k jeho fyzickým a psychickým možnostem a požadavku, aby nejen rozhodoval, ale mohl realizovat i další aktivity s jeho funkcí spojené. Takové požadavky by nepochybně nesplňovaly např. zásadní rozdíly v nápadu a z toho plynoucí požadavky počtu rozhodovaných věcí mezi soudci obdobného postavení dané například nedostatečným personálním obsazením soudců či nedostatky v administrativním aparátu soudů. Za takové nedostatky ovlivňující výkon funkce soudce ovšem soudce sám odpovídat nemůže. Funkce soudce a výkon soudcovské činnosti by nijak neměly být ovlivňovány ani hodnoceny např. pouze pohledem na měsíční množství rozsudků či rozhodnutí ve věci, které ovšem nijak nemusí vypovídat o kvalitě ani náročnosti práce soudce.¹² I mimořádně vysoké nároky na rozhodovací činnosti (resp. její výstup v podobě počtu meritorních rozhodnutí) tak mohou být v rozporu s požadavky na řádný výkon funkce soudce. Takové poměrování je ovšem v současné době běžné. Na to navazují otázky související s nepřiměřenou délkou řízení a odpovědností státu za škodu při výkonu veřejné moci, které jdou leckdy na vrub nedostatečného obsazení soudů, jejichž řešení však již přesahuje rámec tohoto článku.¹³

⁸ Ostatně např. v instrukci Ministerstva spravedlnosti k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů 87/2002-Org, ve znění 361/2003-Org, který mají provádět funkcionáři těchto soudů, se o sledování pracovní doby soudců a jejího dodržování nehovoří (viz § 3 instrukce).

⁹ To v jiné souvislosti potvrdil i Nejvyšší soud větou, že výkon funkce soudce nelze omezovat pouze na dobu, kdy je soudce přítomen na pracovišti (rozsudek sp. zn. 21 Cdo 2868/2012).
¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 612/2006.

¹¹ V praktické rovině postačí nanejvýše evidovat výkon funkce soudce, tedy zejména přítomnost soudce na soudu v daný den, bez rozlišení hodin příchodu a odchodu. Taková evidence, pokud bude vůbec vedena, by měla být oddělena od evidence pracovní doby jiných zaměstnanců. S běžnými „formuláři“ mzdových účetních pro zaměstnance zde tedy nevystačíme.

¹² Obiter dictum připomínáme, že referenční rámec pro civilní soudce okresních soudů činí dle dostupných informací autorů podle „normativu“ Ministerstva spravedlnosti 32 meritorních rozhodnutí měsíčně.

¹³ Ostatně jak Evropský soud pro lidská práva, tak Ústavní soud konstantně odmítají akceptovat jako důvod nepřiměřené délky řízení to, že soudy jsou nedostatečně obsazené (např. rozsudek Evropského soudu Zimmerman a Steiner vs. Švýcarsko z roku 1983 či Obermeier vs. Rakousko z roku 1990).

Funkce soudce pohledem zvnějšku

Jak bylo zmíněno, nikoli nevýznamné není ani to, jak na funkci soudce pohlíží nebo by měla hledět i veřejnost jak laická, tak odborná, resp. jaké jsou na tuto funkci obecně kladené požadavky.¹⁴ Představa soudce, který vykonává svou funkci od první minuty pracovní doby přesně do jejího konce a plní doporučený počet měsíčních meritorních rozhodnutí, je však pojetím zjevně překonaným, které spíše odpovídá představě soudce „úřednického typu“, nikoliv soudce důstojného, který je ztělesněním své funkce se vším všudy, včetně své osoby v mimopracovním postavení.¹⁵ Soudce ovšem není tím úředníkem, tak jak je někdy prezentován v karikaturách, jeho důstojnost a vážnost musí odpovídat významu a vážnosti dané funkce. V tomto směru nelze po soudci požadovat, aby pohledem na hodinky např. ukončil jednání soudu s ohledem na konec své pracovní doby. Na druhou stranu, nelze ze shodných důvodů připustit ani to, aby funkce soudce byla vykonávána zcela volně (tj. neukázněně) a v nepřiměřených hodinách a to jak s ohledem na obecné požadavky na nutnost fungování administrativy a přiměřeného respektování pracovní a provozní doby soudu, tak i pokud se týče výše zmíněného principu důstojnosti a vážnosti výkonu funkce soudce.¹⁶

Vnímání evidence pracovní doby soudce je nutné a vhodné poměřovat i s požadavky na jiné veřejné funkce či obdobné profese. Zjevně by bylo paradoxní, kdyby ústavní funkce, na které se přiměřeně aplikuje zákoník práce, musely být vykonávány ve striktním časovém dohledu na výkon pracovních směn. Obdobné je to i u dalších právních profesí, např. vysokoškolských učitelů, kde je správně vyžadována přítomnost na fakultě v době výuky či konzultačních hodin pedagoga, sotva si však lze představit, že by měli vyhrazenou pracovní dobu pro vědeckou činnost a duševní tvorbu, diskuze s kolegy, vědecké konference a další související činnosti.

Je nutné zdůraznit i to, že určité aspekty duševní a intelektuální činnosti nelze vykonávat

na příkaz či v určenou dobu zcela shodně tak, jako práce manuální, rutinní, programované. Autoři zdůrazňují, že zmíněné závěry nevedou k privilegizaci postavení soudce a ani nijak nepodporují bezbřehou volnost výkonu funkce, jsou však funkčním a nutným aspektem postavení výkonu funkce soudce a jeho důstojnosti. Tyto požadavky kladou vysoké nároky jak na jednotlivé soudce, tak na funkcionáře správy soudu i na samotné Ministerstvo spravedlnosti, případně další orgány a také stavovskou organizaci Soudcovskou unii.

Závěr

Zásadní důraz na specifické postavení soudců a soudcovského stavu není nikterak samoučelný, nejde ani o výraz žádného privilegia ani neodůvodněného zvýhodnění určité skupiny osob. Požadavky na respektování specifického postavení soudců a soudcovského stavu, které lze shrnout pod pojem *iudex honestum*, jsou dány ústavními kautelami a s tím související existencí nezpochybnitelných záruk pro nezávislý, spravedlivý a důstojný výkon funkce soudce.¹⁷

V dané věci je možné uzavřít, že citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu byl nastaven jasný, a nutno zdůraznit, že i správný rámec pro posuzování postavení soudce a jeho funkce. Jen důstojná justice a důstojní soudci mohou řádně zajistit takový chod justice, který odpovídá standardům právního státu.

¹⁴ Viz k tomu sborník Kysela J., Ondřejková J. a kolektiv: Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě, Leges, Praha 2012.

¹⁵ Na tuto stránku kladou důraz např. právně jisté nezávazné Etické zásady chování soudce přijaté Soudcovskou unií v roce 2001, vytvořené na základě návrhu kodexu chování soudců zpracovaného v roce 2001 v Bangalore. V nich se vyslovuje, že důstojné vystupování při výkonu funkce i v soukromém životě je pro každého soudce samozřejmostí. Soudci se mají vyvarovat každého nevhodného chování, vůči stranám se chovat zdvořile a korektně atd.

¹⁶ Něco jiného je např. vazební řízení, kde s ohledem na lhůty pro rozhodnutí je rozhodování mimo běžnou pracovní dobu časté a obvyklé.

¹⁷ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno 1997, str. 304–306; pohříchu poměrně často byla předmětem judikatury Ústavního soudu otázka platů soudců (např. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 33/11).