

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Obor veřejná správa

Katedra občanského práva



Diplomová práce

Státní správa soudů

Bc. Jiří Plachý

2012

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: *Stání správa soudů* zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

Bc. Jiří Plachý

Obsah

Úvod	5
Úvod do problematiky	5
Cíle, struktura a metoda zpracování práce	6
1 Státní správa soudu	8
1.1 Pojem státní správy soudu	8
1.2 Předmět státní správy soudu	10
2 Vývoj právní úpravy státní správy soudů na českém území	12
2.1 Období první republiky 1918 - 1938	12
2.2 Období protektorátu Čechy a Morava 1938 - 1945	13
2.3 Období totalitního státu 1948 - 1989	13
2.4 Období po listopadu 1989 - 2001	14
3 Současná právní úprava státní správy soudů v kontextu nálezů ÚS	16
4 Státní správa soudů v obraze vybraných reforem justice	21
4.1 Koncepce reformy soudnictví	21
4.2 Koncepce stabilizace justice	24
4.3 Koncepce reformy justice 2006 - 2010	24
5 Orgány výkonu státní správy soudu	26
5.1 Ministerstvo spravedlnosti	26
5.2 Předseda a místopředseda soudu	28
5.3 Ředitel správy soudu	30
5.4 Soudcovská rada	31
5.5 Ostatní vykonavatelé správy soudu	32
6 Výkon státní správy okresního soudu v praxi	33
7 Evropské modely státní správy soudů	35
7.1 Soudní modely	35
7.2 Charakteristika typů evropských modelů	35
7.2.1 <i>Ministerský model</i>	35
7.2.2 <i>Jižní samosprávný model</i>	36
7.2.3 <i>Severní samosprávný model</i>	36
7.2.4 <i>Hybridní model</i>	36

8	Soudní samospráva	38
8.1	Obecný výklad k soudní samosprávě a její východiska	38
8.2	Nejvyšší soudcovská rada jako základní prvek soudní samosprávy	39
8.2.1	<i>Konstituování soudcovských rad</i>	40
8.2.2	<i>Pravomoci soudcovských rad</i>	41
8.2.3	<i>Kontrola činnosti soudcovských rad</i>	44
8.2.4	<i>Vztah soudcovských rad k ministerstvu spravedlnosti</i>	44
8.2.5	<i>Evropská síť Nejvyšších rad soudnictví „ENCJ“</i>	44
8.3	Úvahy nad výhodami a nevýhodami soudní samosprávy	45
9	Alternativní přístupy optimálního modelu státní správy soudů	48
	Závěr	52
	Cizojazyčné resumé	55
	Seznam použitých pramenů a literatury	

Seznam použitých zkratek

Zkratky institucí a zákonných předpisů

EU	Evropská unie
LPS	Listina základních práv a svobod
NS	Nejvyšší soud
NSR	Nejvyšší soudní rada
NSS	Nejvyšší správní soud
SŘS	Soudní řád správní
ÚS	Ústavní soud
ZSS	Zákon o soudech a soudcích

literární zkratky

ad.	k, ke	odst.	odstavec
atd.	a tak dále	resp.	respektive
apod.	a podobně	sb.	sbírký
č.	číslo	tzv.	tak zvaný
čl.	článek	ust.	ustanovení
kap.	kapitola	viz	podívej se na
např.	například	zák.	zákon

Úvod

Úvod do problematiky

„Svoboda neexistuje tam, kde není soudní moc oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou občanů zvlášť, neboť soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla spojena s mocí výkonnou, mohl by mít soudce sílu utiskovatele.“¹ Ch. Montesquieu ve svém díle z 18. století poukazuje na důslednou dělbu moci ve státě s nutností nezávislé soudní moci na ostatních dvou politických mocích. Dělbou moci je základním charakteristickým rysem demokratického právního státu za předpokladu, že moci jsou od sebe oddělené, rovnocenné, samostatné a vzájemně na sebe působí prostřednictvím systému tzv. „brzd a vyvážení“. „Lze říci, že jednou ze základních podmínek vlády práva je silné a nezávislé soudnictví. Ve státě, který má být považován za stát právní, musí být soudní moc pokládána za jednu ze tří mocí, která má stejnou váhu jako moc výkonná a zákonodárná, na nichž musí být soudní moc v co největší míře nezávislá, přičemž soudní moc zvlášť zdůrazněné ústavní ochrany nezávislosti požívá jako jediná ze tří mocí.“²

Nezávislost soudní moci je garantována Ústavou a dalšími zákony.³ Aby soudní moc mohla rozhodovat nezávisle, potřebuje k tomu podmínky. Ty vytváří a zajišťuje jednak moc zákonodárná, která prostřednictvím právních předpisů a norem určuje druhy, počty, rozmístění soudů, pravidla chodu soudů, apod., tak i moc výkonná v podobě státní správy soudů. Státní správa soudů rozhoduje o důležitých otázkách výkonu soudní moci, zejména zajišťuje materiální, personální, organizační, hospodářské podmínky a vykonává dohled. Ovlivňuje regulaci peněžních toků ze státního rozpočtu určených pro výkon soudnictví. Jmenuje soudce a soudní funkcionáře, určuje počty soudců a administrativního aparátu, apod. Na státní správě soudů se podílejí také soudci v postavení předsedů a místopředsedů soudů, kteří jsou podřízeni ústřednímu orgánu moci výkonné Ministerstvu spravedlnosti.

Často se hovoří o tom, že některé úkony moci výkonné ohrožují nezávislost soudní moci a jsou v daném nepoměru vyváženosti mocí ve státě. Jak velká má být míra nezávislosti, samostatnosti a autonomie soudní moci vůči ostatním dvěma mocím, aby mohla bezproblémově a nezávisle fungovat? Státní správa může svými prostředky významně ovlivnit chod soudnictví. Bylo by vhodné, aby se na státní správě soudů ve větší míře podíleli

¹ MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů I.* Praha : Nakladatelství OIKOYMENH, 2010. s. 183.

² Nález Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

³ Například ust. § 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zkratka „ZSS“).

soudci a další subjekty právního prostředí, jako další prostředek v systému „brzd a vyvážení“ moci ve státě.

Ve většině evropských zemí se soudci podílí na správě soudnictví formou samosprávy, kde nejvyšším ústředním orgánem je soudní rada a nikoli ministerstvo spravedlnosti. Soudní samospráva je u nás stále nepřijatelná především ze strany politiků, kteří nepřipouští, aby jedna z mocí ve státě měla vlastní samosprávu. Po revoluci se odstranily mnohé přežitky, ale zůstaly zde zakořeněny určité stereotypy, které se odbourávají pomalu. Přežitkem je i státní správa soudů v pevných rukou výkonné moci. Je možné tento zastaralý model nahradit něčím novým a efektivnějším? Něčím, co lépe funguje v jiných státech Evropy? Existují také protichůdné názory svědčící o zachování stávajícího modelu státní správy z tradičních a dalších důvodů. Odpovědi na některé otázky může přinést diplomová práce.

Cíle, struktura a metoda zpracování práce

Diplomová práce pojednává o státní správě soudů. Téma jsem si zvolil z důvodu dlouholetých diskuzí o nové podobě správy soudnictví, jejíž současný model není nastaven na požadavky dnešní doby. Zvláště v současnosti opět významně ožily debaty na toto téma, kdy čelní představitelé výkonné moci připouští možnou změnu ve správě soudů.⁴ Jedná se o malé postupné kroky vedoucí k přeměně správy k možné samosprávě. Na problematiku upozorňuje dlouhodobě judikaturou i Ústavní soud. Vzhledem k aktuálnosti tématu bych chtěl svými teoretickými a praktickými zkušenostmi z oblasti soudnictví přispět prostřednictvím této práce k urychlení transformace tak, aby byla inspirací pro všechny, kteří volají po změně stejně jako já.

Cílem práce je analyzovat nedokonalost stávajícího systému státní správy, kritizovat jeho nedostatky, upozornit na současné nežádoucí zásahy moci výkonné do moci soudní, poukázat na výkon státní správy v ostatních zemích. Konečným výsledkem bude vlastní úvaha nad změnami české právní úpravy v podobě návrhu variant optimálního modelu státní správy soudů, zejména vlastního návrhu existence a působení Nejvyšší soudní rady.

Úvodní kapitola dila vymezuje pojem a předmět státní správy soudů. Stručně je věnováno vývoji právní úpravy státní správy na našem území od roku 1918. Samostatná

⁴ Viz SEDLÁČKOVÁ, V. Soudci volají po vzniku soudcovské rady. Přesvědčují o tom vládu. *Český rozhlas* [online]. 21.7.2011 [cit. 23.11.2011]. Dostupné z: < <http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/zprava/soudci-volaji-po-vzniku-soudcovske-rady-presvedcuji-o-tom-vladu--924290> >.

kapitola pojednává o současné právní úpravě včetně rozborů nálezů ÚS. Nechybí ani reformní návrhy některých ministrů spravedlnosti na vylepšení současného stavu správy soudu. Velmi rozsáhle se lze věnovat samotnému výkonu orgánů státní správy v oblasti soudnictví, ale k omezenosti své práce jsem analyzoval jen některé aktuální problémy, které jsem podrobil kritice. Zvláštní pozornost jsem zaměřil na výkon ministerstva spravedlnosti, předsedy soudů a ředitele správ. Na správě soudu se podílí i další činitelé, jejichž úkoly a činnosti jsou podrobně popsány v kapitole nazvané *Výkon státní správy okresního soudu v praxi*. Nezbytnou součástí práce je prezentace a charakteristika evropských modelů státní správy soudů, především modelů samostatné profesní samosprávy. Osmá kapitola definuje pojem samosprávy soudnictví. Vysvětluje, jaké postavení by samospráva měla v našich podmínkách, zmiňuje její výhody a nevýhody. V mnoha evropských státech je výkon soudnictví organizován a zajišťován samosprávným orgánem – *Nejvyšší soudní radou*, jejíž konstituování, kompetence a kontrola se v jednotlivých evropských zemích liší. Diplomová práce komparuje tyto odlišnosti a poukazuje na určité rozdíly. Závěrečná kapitola popisuje alternativní přístupy optimálního modelu státní správy soudů, tedy hledá varianty, jak by mohla vypadat *de lege ferenda* státní správa soudů.

Diplomová práce je členěna z důvodu přehlednosti do kapitol, podkapitol a oddílů. Při psaní tématu vycházím z odborné literatury, právních předpisů, důvodových zpráv, ze sborníků, odborných článků v tištěném periodiku a z elektronických pramenů. Během zpracování jsem použil především obvyklé metodologické postupy, zejména byla volena metoda kritické analýzy, výkladu a metoda komparační. Přímé citace, citace právních norem, základní pojmy a důležitý text jsou zvýrazněny odlišným typem písma (*kurzivou*). Hovoří-li se v textu o ministerstvu, je jím míněno Ministerstvo spravedlnosti.

Dílo je určeno pro studenty, kteří mají o danou problematiku zájem. Čerpat z ní mohou osoby působící v právní sféře, v justici a širší veřejnost. Doufám, že pro všechny jmenované bude inspirací pro další tvorbu a prosazování názorů na možnou změnu modelu státní správy soudů.

Práce zaznamenává právní a aktuální stav k 31. 3. 2012.

1 Státní správa soudu

1.1 Pojem státní správy soudu

Přesnou definici pojmu *státní správa soudu* v právním řádu nenalezneme. Obecně státní správu považujeme za součást veřejné správy, jejímž úkolem je správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve státě. Státní správu lze charakterizovat jako „jednu z forem činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.“⁵ Z definice lze dovodit, že v činnosti státní správy se objevují řídicí a regulační prvky. Řídicí prvky souvisí s její organizační povahou za účelem dosažení požadovaného stavu, který je primárně odvozován od aktů moci zákonodárné. Regulační prvky dbají o udržení žádoucího stavu v určitých mezích nebo obnovy předchozího stavu, který byl narušen.⁶ Zmiňované prvky se promítají ve státní správě soudů tak, že správa vytváří soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví (řídicí prvek) a dohlíží způsobem a v mezích stanovených zákonem na řádné plnění úkolů soudům svěřených (regulační prvek).⁷ To znamená, že státní správa obstarává vše potřebné, aby soudy nezávisle a zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům a rozhodovaly o vině a trestu za trestné činy, a tím řádně vykonávaly soudnictví.⁸ Soudnictví je „samostatná a zvláštní činnost státu, vykonávaná jeho jménem organizačně samostatnými a nezávislými soudy jako orgány státu, realizovanou projednáváním a závazným rozhodováním (judikatorní činností) konkrétních věcí ochrany práv daných jim do pravomoci, na základě aplikace právních předpisů a za pomoci zvláštních postupů upravených zákonnými procesními předpisy (řády) s případným použitím mocenského donucení.“⁹ V negativním vymezení pojmu „státní správa soudů zahrnuje všechny věci soudních orgánů, které nepatří k vykonávání soudnictví a nezakládají se na moci soudcovské.“¹⁰

Soudnictví a správu lze rozlišit z pohledu organizačního a funkčního. Z organizačního hlediska je charakteristickým znakem soudů a soudní činnosti koordinovaná organizační struktura, zatímco u správních orgánů je typická subordinace nižších orgánů vyšším.

⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 57.

⁶ Viz tamtéž, s. 57.

⁷ Srovnej ust. § 118 odst. 1 ZSS.

⁸ Viz čl. 90 Ústavy.

⁹ STAVINHOVÁ, J., HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno : Masarykova univerzita, 2003. s. 67.

¹⁰ SCHELLEOVÁ, I., STAVINHOVÁ, J. *Organizace soudnictví, notářství a advokacie, I. díl*. Brno : Doplněk, 1993. s. 85.

Důsledkem tohoto rozdílu je na jedné straně nezávislost soudů a nepřípustnost příkazů v soudcovské činnosti, na straně druhé závislost správních orgánů a závaznost příkazů správních orgánů.¹¹ Z funkčního hlediska správa naplňuje atributy činnosti moci výkonné a soudnictví atributy moci soudní. Jedná se o dvě odlišné moci ve státě, které fungují na základě zásad oddělenosti, samostatnosti, nezávislosti, rovnováhy a vzájemných brzd.

Správa soudů může svou správní činností výrazně ovlivňovat vytvářením nebo nevytvářením podmínek výkonu soudnictví a svými instrumenty nepřímo ohrožovat nezávislost soudů, která je garantována Ústavou.¹² V našich podmínkách se využívá kombinovaného systému, kde na státní správě soudů se podílí i soudci v podobě předsedů a místopředsedů soudů (tzv. *soudní funkcionáři*), kteří mohou lépe a zainteresovaně posoudit potřeby pro výkon soudnictví, než orgány působící „z vnějšku“ ze strany moci výkonné.¹³ Slučitelnost výkonu funkce soudce s výkonem předsedy či místopředsedy soudu je umožněno zákonem.¹⁴ Správa soudu obsahuje „*prvky decentralizované a dekoncentrované státní správy odvozené od exekutivní moci Ministerstva spravedlnosti. Jde totiž o přenesený výkon správy zajišťovaný funkcionáři, kteří nevězeli z rozhodnutí justice, ale exekutivy, a jejichž manévrovací prostor v rámci svěřených kompetencí je značně omezen.*“¹⁵

Ústavní soud se v jednom ze svých nálezců v odůvodnění zabýval mimo jiné tím, zda výkon správy soudů lze ryze považovat za výkon státní správy a konstatoval, že určité pravomoci svěřené předsedům soudů v rámci státní správy nemají pouze charakter správní činnosti (např. stanovení rozvrhu práce, prověrky soudních spisů, dohled nad úrovní soudního jednání). Z toho vyplývá, že výkon správy soudů typicky neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů.¹⁶

„*Výkon státní správy soudů nesmí zasahovat do nezávislosti soudů.*“¹⁷ Je nepřípustné zasahovat do judikatorní a rozhodovací činnosti soudců, justičních čekatelů, soudních asistentů, vyšších soudních úředníků a soudních tajemníků způsobem ohrožujícím jejich

¹¹ Viz MERKL, A. *Obecné právo správní, díl I.* Praha : Nakladatelství Orbis, 1931. s. 35.

¹² Viz čl. 81 Ústavy.

¹³ ZOULÍK, F. in WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A., ZOULÍK, F. et al. *Civilní právo procesní*. 6. vyd. Praha : Linde, 2011. s. 105.

¹⁴ Viz ust. § 74 odst. 2 ZSS.

¹⁵ KORBEL, F. Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu. In *Česká justice – otázky správy a nezávislosti* [online]. Transparency International – Česká republika, 2010 [cit. 02.12.2011]. s. 18. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/doc/justice_www_1.pdf>.

¹⁶ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp.zn. Pl. ÚS 18/06.

¹⁷ Viz ust. §118 odst. 2 ZSS.

nezávislost formou příkazů, pokynů, rad a tlaků, které by mohly mít vliv na obsah budoucího soudního rozhodnutí.¹⁸ Státní správa nesmí zrušit či změnit soudní rozhodnutí.

1.2 Předmět státní správy soudu

Předmětem státní správy soudů je správní činnost vykonávaná ve formě:

- a) vytvářením podmínek pro výkon soudnictví
- b) dohledu řádného plnění úkolů soudům svěřených.

Ad a) Zákon o soudech a soudcích nedefinuje taxativní výčet všech správních činností k zajištění soudnictví. Zákonodárce nemůže přesně předvídat všechny možné okolnosti při výkonu správy, protože podmínky pro soudnictví mohou být různorodé a mohou se měnit v čase i prostoru. Zákon je nejprve typizuje na *personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné*.¹⁹ Následně blíže rozvádí ve formě jednotlivých činností v ustanovení § 123 - 127 ZSS u příslušného druhu soudu. Ve správním soudnictví jsou popsány v ustanovení § 28 - 29 SŘS.

Obecně státní správa po stránce:

Personální stanoví, s ohledem na množství projednávaných věcí pro každý soud, počty soudců, asistentů, vyšších soudních úředníků, soudních tajemníků, vykonavatelů a dalších pracovníků; u NS a NSS je stanoví po dohodě s předsedou a u ostatních soudů po vyjádření předsedy příslušného soudu. Organizuje odbornou přípravu a zkoušky justičních čekatelů. Celkově tak zajišťuje veškerou personální oblast pro soudnictví.

Organizační vytváří kompletní organizační strukturu, řídí činnost v jednotlivých soudních odděleních (např. civilní, trestní, obchodní), ve kterých působí samosoudci, senáty a kolegia. Organizuje činnost soudních kanceláří. Zajišťuje bezpečnost v budovách soudu apod. Organizační a personální uspořádání na jednotlivých soudech se řídí rozvrhem práce, který vydává na období kalendářního roku předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou.²⁰

Hospodářské zajišťuje materiálně technické zabezpečení. Vybavenost soudních budov jednacími síněmi, kancelářským nábytkem, počítačovou a ostatní technikou, kancelářskými

¹⁸ Srovnej STAVINOHOVÁ, J., HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno : Masarykova univerzita, 2003. s. 97.

¹⁹ Viz ust. § 118 odst. 1 ZSS.

²⁰ Viz ust. § 41 a 42 ZSS.

potřebami, dopravními prostředky, apod. Majetek je ve vlastnictví státu a je spravován zákonem.²¹

Finanční určuje financování soudnictví ze státního rozpočtu. Ministerstvo rozhoduje o přidělování finančních prostředků soudům. Krajským soudům jsou přiděleny prostředky i pro okresní soudy v jejich obvodu. O potřebách finančních prostředků rozhoduje moc výkonná (návrh, předložení a obhajobu rozpočtu soudnictví provádí ministerstvo) a o jejich poskytnutí rozhoduje moc zákonodárná (Poslanecká sněmovna schválením zákona o státním rozpočtu pro příslušný kalendářní rok). Při rozdělování prostředků se klade důraz na výkonnost soudnictví. Soudci se nepodílí na procesu získání, přerozdělení a užití finančních prostředků.

Výchovné dbá o vzdělávání soudců a odborného aparátu (např. na Justiční akademii).

Ad b) *Soudní dohled* je nedílnou součástí státní správy soudů. V minulosti, kdy státní správa soudů vstupovala do rozhodovací činnosti soudů, je tématika výkonu dohledu stále velmi citlivou záležitostí. Jelikož tu existuje riziko narušování nezávislého soudnictví ze strany moci výkonné, je zapotřebí dohled přesně specifikovat. Rámcově je upraven v zákoně o soudech a soudcích. V zájmu jednotného postupu výkonu dohledu byla vydána instrukce Ministerstvem spravedlnosti.²² Orgány dohledu jsou Ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů, kteří za jeho výkon odpovídají ministerstvu. Soudní dohled se provádí sledováním a vyhodnocováním stavu jednotlivých druhů soudních agend, prověrkami soudních spisů, prověrkami úrovně, plynulosti a důstojnosti soudního jednání a dodržování zásad soudcovské etiky v řízení.²³ Za dohled se považuje také vyřizování stížností fyzických a právnických osob.²⁴

Opět zdůrazňuji, že dohledová činnost nesmí ovlivňovat rozhodovací činnost, ani vyvozovat důsledky z toho, jak soud rozhodl. Dohledová činnost se může týkat výlučně jen procesního postupu, zejména dodržování zákonných povinností, které má soud v zájmu plynulosti, hospodárnosti, koncentrace řízení, dodržování zákonných lhůt.²⁵

²¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

²² Instrukce Ministerstva spravedlnosti 87/2002 - Org, k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů, v platném znění (dále jen Instrukce).

²³ Viz ust. § 2; § 3 cit. Instrukce.

²⁴ Blíže ust. § 164 – 174 ZSS.

²⁵ ZOULÍK, F. in WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A., ZOULÍK, F. et al. *Civilní právo procesní*. 6. vyd. Praha : Linde, 2011. s. 106.

2 Vývoj právní úpravy státní správy soudů na českém území

2.1 Období první republiky 1918 - 1938

V roce 1918 bylo zákonem²⁶ zřízeno Ministerstvo spravedlnosti a tzv. *Recepční normou*²⁷ zůstaly veškeré dosavadní zemské a říšské zákony v platnosti, tzn. byl převzat právní řád Rakouska – Uherska, ve kterém státní správa soudů byla upravena v zákoně č. 217/1896 ř.z., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řádu soudů (zákon o soudní organizaci). V ustanovení § 73 cit. zákona bylo stanoveno, že „*správy soudnické jsou podřízeny ministerstvu práv, a to je oprávněno dozírat k tomu, zdali práce řádně se konají, přidržovati soudy a státní zastupitelstva k tomu, aby své povinnosti plnily, a odstranily vady shledané...*“ Orgány tehdejší justiční správy byly ministr a ministerstvo, soudy a jejich přednostové. Předmětem justiční správy byla příprava osnov zákonů a nařízení v dané oblasti, personální a organizační otázky, dohled nad činností soudů, vydávání úřední sbírky soudních rozhodnutí a věstníku.²⁸ Samotná prvorepubliková Ústava vyjadřovala „*oddělené soudnictví ve všech stolicích od správy.*“²⁹

V té době byl rakouský model kritizován soudci a akademiky. Terčem kritiky byly nedůstojné soudcovské poměry, nedostatečné obsazení soudů, neutěšené finanční a materiální podmínky, politické ovlivňování soudců spojené s pokusy o odvolávání předsedů soudů a zasahování parlamentu a exekutivy do odměňování soudců. Jak byla justice oslabována zásahy státu, vznikala inklinace ke korupci. Soudci velmi negativně hodnotili justiční správu vykonávanou ministerstvem. Snahou nebylo dosáhnout úplné autonomie justice a úplného oddělení justiční správy od exekutivy, ale požadavek dát justici větší slovo při správě vlastních věcí.³⁰

Podle Z. Kůhna situaci v první republice nejlépe popsal šéfredaktor Soudcovských listů K. Krcha, který uvedl: „*Jen tehdy budou soudcové skutečně a doopravdy úplně neodvislí, když budou mít jistotu, že o jich životních a služebních otázkách nebude rozhodovati nekontrolovatelně justiční správa, nýbrž když jich úprava dítí se bude způsobem redukcujícím co nejvíce možnost stranického a nevěcného rozhodování o nich. Poukazy na to,*

²⁶ Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém.

²⁷ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

²⁸ Podrobněji MAYR-HARTING, R. Justiční správa. In. *Slovník veřejného práva československého, díl II.* Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 108.

²⁹ Ust. § 96 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky.

³⁰ Blíže KÜHN, Z. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku* [online]. Praha : Kancelář Senátu, 2008 [cit. 26.11.2011]. s. 46. Dostupné z: <www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/model_spravy_soudnictvi.pdf>.

že by se pak soudcové stali se státem ve státě, že bylo by tu nebezpečí zneužití jich naprosté neodvislosti pro výkon vlády, že parlamentní zodpovědnost ministerstva stala by se ilusorní atd., jsou vesměs liché a nepodstatné, neboť podle našich intencí šlo by přece jen o obmezenou autonomii v rámci ústavy za kontroly a spoluúčasti justiční správy, disciplinární a trestní zákonodárství skýtalo by dostatečnou garanci proti soudcům nehodným.“³¹

2.2 Období protektorátu Čechy a Morava 1938 - 1945

V období druhé světové války existovalo na našem území dvojí soudnictví. Vedle českých soudů byly zřízeny německé soudy. Jejich pravomocem podléhali němečtí státní příslušníci. Pro státní správu německých soudů (označovanou jako *Správní záležitosti justice*) platil říšský zákon o organizaci soudů.³² „*Správní záležitosti justice vykonávaly orgány justiční správy, které svou činností připravovaly podmínky k samotnému výkonu práva.*“³³ Správa říšskoněmeckého soudnictví podléhala říšskému ministerstvu spravedlnosti. Správa českých soudů vycházela z předpisů předválečného Československa. Ke zrušení českého ministerstva nedošlo, ale jeho působnost byla značně omezena. Činnosti českého ministerstva koordinovali a kontrolovali Generální zástupci z úřadu říšského protektora.³⁴

2.3 Období totalitního státu 1948 - 1989

Po válce se předpokládalo v obnovení stavu předválečného. Zásadní změnu přinesl nový zákon o organizaci soudů.³⁵ Správu a služební dohled u krajských soudů a u lidových soudů v obvodu krajského soudu vykonávala *krajská soudní správa* v čele s jeho vedoucím, který podléhal ministerstvu.³⁶ Tento počín byl zárodkem pro chystané přenesení správy na krajské národní výbory. Stalo se tak zavedením zákona o národních výborech³⁷

³¹ Tamtéž, s. 49.

³² Viz ust. § 9 nařízení RP 32/39, o německém soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava.

³³ SCHELLEOVÁ, I., SCHELLE, K., BÍLÝ, V. et al. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. s. 159.

³⁴ Podrobně HORTOVÁ, K. *Veřejná správa v Protektorátu Čechy a Morava* [online]. 2011 [cit. 29.11.2011]. s. 28. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jaromír Tauchen. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/195503/pravf_b/BP_protectorat_1_.pdf?info=1:zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dpr%20otektor%C3%A1t%20agenda:th%26start%3D1>.

³⁵ Zákon č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, ve znění účinném do 31.12.1956.

³⁶ Ust. § 39 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, ve znění účinném do 31.12.1956.

³⁷ Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

a se souhlasem a zmocnění vlády.³⁸ Část správy vykonávali předsedové soudů ve formě bezprostředního služební dohledu na pracovišti a část vykonávali vedoucí správ ministerstva spravedlnosti při krajských národních výborech. Tím v praxi docházelo k dvojkolejnosti výkonu správy a ke vzniku kompetenčních sporů. Celý systém byl zrušen. Správa byla přenesena na předsedy krajských a lidových soudů a na jejich vedoucí.³⁹ Od té doby byla vykonávaná vždy předsedy později i místopředsedy jednotlivých soudů, kteří při jejím výkonu podléhali dohledu ministerstva, jemuž byli ze své funkce odpovědni. Tento stav trvá dodnes.

Stabilitu výkonu státní správy přinesl až nový zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců (se změnami v souvislosti s federalizací státu⁴⁰), který vystřídal pouhé tři roky účinný zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů. Ten už platil až do roku 1991. Výkon správy představovala: a) *správu soudů* (zabezpečení po stránce hospodářské, finanční, kádrové, organizační), b) *sledování rozhodovací činnosti*. V té době byl kladen důraz na politickou výchovu soudců a pracovníků soudů. Důležitým úkolem správy byl výkon dozoru. Cílem bylo dbát o plnění uložených úkolů soudům, upevňování socialistické zákonnosti a zajišťování jednotné judikatury. Ministerstvo kromě základních úkolů provádělo prověrky práce na soudech (vyjma Nejvyššího soudu). Na základě poznatků z proverek podávalo Nejvyššímu soudu ČSSR podněty k zajištění správného výkladu zákonů a jiných právních předpisů. Ministr mohl podat stížnost pro porušení zákona proti pravomocným nezákonným rozhodnutím. Předseda nejvyššího soudu ČSSR spolupracoval s ministrem na proverekách rozhodovací činnosti okresních a krajských soudů.⁴¹ Soudnictví bylo v této době silně zpolitizované ve prospěch komunistické strany. Stranické orgány správy zasahovaly do vlastního rozhodování soudců a do personálního složení soudů. Soudcovská nezávislost a nestranné rozhodování se staly jen iluzí.

2.4 Období po listopadu 1989 - 2001

Po revoluci 1989 došlo k výrazným změnám ve společnosti, které ovlivnily soudnictví a správu soudu. Důsledně došlo k oddělení moci soudní od moci výkonné. Státní správa nesměla již zasahovat do nezávislého soudního rozhodování. Ministerstvo sledovalo

³⁸ Usnesení vlády č. 16475/54-1/1 ze dne 21.12.1954.

³⁹ Zákon č. 66/1956 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o organizaci soudů.

⁴⁰ Zákon č. 156/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

⁴¹ Blíže PLUNDR, O., HLAVSA, P. *Organizace justice a prokuratury*. 5. Podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Panorama, 1987. s. 20; 116 - 118.

a hodnotilo postup soudů v řízení a rozhodování pouze z hlediska dodržování zásad důstojnosti jednání, soudcovské etiky a plynulosti řízení. Došlo k úpravám mnoha právních předpisů. Původní zákon o organizaci soudů byl nahrazen zákonem č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích a zákonem č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přisedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky. Podle této úpravy bylo ústředním orgánem i nadále ministerstvo a na jednotlivých soudech výkon správy obstarávali předsedové a místopředsedové soudů. Státní správu krajských a okresních soudů (později i vrchních soudů) vykonávalo ministerstvo buď přímo, nebo prostřednictvím předsedů těchto soudů; státní správu okresních soudů mohlo vykonávat též prostřednictvím předsedů krajských soudů. Správu Nejvyššího soudu vykonávalo ministerstvo prostřednictvím předsedy tohoto soudu.⁴² Vliv ministerstva se projevil ve jmenování soudních funkcionářů vrchních, krajských a okresních soudů, v přidělování a přeložení soudců k určitému soudu nebo k dočasnému přidělení se souhlasem soudcem k ústřednímu orgánu vykonávající správu soudu, k Úřadu vlády, ke kanceláři zákonodárného sboru nebo Ústavnímu soudu.⁴³

Po rozdělení Československa se nově otevírá prostor pro rozvoj samosprávných prvků v soudnictví. Zvláštní zákon měl stanovit působnost profesních zájmových organizací soudců v otázkách upravených zákonem o soudech a soudcích.⁴⁴ Právní veřejnost se domáhá zavedení samosprávy soudnictví institucionálně budované na centrální úrovni za účelem propojení mocí na nejvyšší úrovni a v této sféře účinně jednat o otázkách postavení soudní moci, o rozpočtových a personálních otázkách.⁴⁵ Návrh na zavedení soudcovských rad nakonec v té době nebyl mocí zákonodárnou přijat.

⁴² Viz ust. § 18 zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přisedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky.

⁴³ Viz ust. § 39; § 41 – 43 zák. č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁴ Viz ust. § 58 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁵ Srovnej. VYKLIČKÝ, J. Samospráva soudnictví. *Právník*. 1993, ročník 82, sešit 10-11, s. 852.

3 Současná právní úprava státní správy soudů v kontextu nálezů ÚS

Státní správa soudů je v současnosti upravena v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších změn a doplňků, ze dne 30. listopadu 2001, v ustanovení § 118 – 128. Správu Nejvyššího správního soudu upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplňků, v ustanovení § 26 – 29. V ústavním soudnictví vykonává správu soudu předseda ÚS podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁶

Právní úprava správy v ZSS byla několikrát novelizována. Zvláště na počátku své existence byla přezkoumávána Ústavním soudem.⁴⁷ ÚS se zabýval otázkou nezávislosti soudní moci a jejími zásahy ze strany moci výkonné. V souvislosti s tím se zaobíral výkonem státní správy soudů. Zákon svěřuje výkon státní správy v uvedeném rozsahu předsedům a místopředsedům soudů, kteří jsou soudci a zároveň představiteli moci výkonné, což bylo v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že *„funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.“* Klíčový význam mělo tehdejší ustanovení § 74 odst. 3 ZSS, ze kterého vyplývalo, že za funkci ve veřejné správě se *nepovažuje* funkce předsedy a místopředsedy soudu. ÚS vyložil, že v čl. 82 odst. 3 Ústavy je třeba chápat první větu článku jako demonstrativní výčet, jehož vymezení lze sice v souladu s větou druhou za středníkem rozšířit, nikoliv však zúžit tak, jak to činí ustanovení § 74 odst. 3 ZSS. Ve spojitosti s tímto zrušeným ustanovením jsou v rozporu i všechna další ustanovení v ZSS týkající se činnosti soudních funkcionářů. Uvedená zásada inkompability funkcí je jednou ze záruk soudcovské nezávislosti a zákon o soudech a soudcích neodpovídal požadavku nezávislosti soudní moci a umožňoval exekutivě neúměrnou možnost ingerence do nezávislosti soudní moci. Ustanovení týkající se státní správy a další ustanovení ÚS zrušil, přičemž podotknul, že nemínil dát najevo, že by vedením a správou soudů měly být pověřovány jiné osoby, než osoby z řad soudců. V závěru nálezu ÚS doplnil, že za situace, kdy soudní moc nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni, nevyklučuje ÚS případné možnosti nepřímého ovlivňování mocí výkonnou, zejména prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání. Tím zákonodárci nepřímo vzkázal, že při volbě modelu správy soudů by měl důsledně

⁴⁶ Viz ust. § 3 odst. 1 pís. b) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 18.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

respektovat separaci státních mocí. Pasáže upravující výkon státní správy byly nálezem zrušeny k 1. červenci 2003.

Na novou podobu právní úpravy státní správa soudů navázala novela č. 192/2003 Sb., která mimo jiné nově zřídila funkci ředitele správy soudu a zavedla také novou podobu původně zrušeného ustanovení § 106 odst. 1 ZSS, jehož první věta po novele zněla: „*Předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů.*“ Ve srovnání se zrušeným textem novela zúžila možnost odvolání předsedů a místopředsedů soudů pro neřádné plnění povinností pouze věcně na možnost odvolání pro *závažné* či *opakované* porušení zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy.

Bohužel citované ustanovení bylo opětovně zkoumáno ÚS na základě návrhu předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožové v souvislosti s jejím odvoláním prezidentem republiky.⁴⁸ Stěžovatelka napadla ustanovení pro rozpor se základními ústavními principy, konkrétně s principem dělby moci ve státě a principem nezávislosti soudní moci. ÚS konstatoval, že funkce předsedů je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Atributy nezávislosti soudní moci je nutno vztahovat i směrem k předsedům soudů, proto nelze akceptovat jejich odvolání orgánem moci výkonné způsobem „*kdo jmenuje, odvolává*“. Jinak řečeno ÚS dospěl k závěru, že funkce předsedy soudu není funkcí správní, jako je tomu například u Nejvyšší státní zástupkyně nebo policejního prezidenta, které může odvolat představitel moci výkonné z titulu nadřízeného, ale spíše funkcí justiční, jako je funkce soudce, jehož odvolání ze strany moci výkonné nebo zákonodárné je nepřípustné.⁴⁹

Ústavní soud rovněž uvedl, že funkce předsedů soudů by měla být považována za kariérní postup soudce, a proto by neměl být odvolatelný jinak než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tj. rozhodnutím soudu.

Citovaný nálezh vyvolal vlnu kritiky. Už při samotném rozhodování nebyli soudci ÚS jednotní. Soudce V. Kůrka k nálezu poznamenal, že funkce předsedy soudu a soudce jsou navzájem oddělitelné funkce a odděleně jsou vykonávány. Znak neodvolatelnosti

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁴⁹ ONDREJÁT, M. Ústavní soudci kritizují vlastní nálezh jako nezákonný. *Britské listy* [online]. Vydáno 14.9.2006 [cit. 28.12.2011]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/2006/9/14/art30289.html>>.

je výsostným znakem postavení soudce a nikoli jiného, tedy ani ne předsedy soudu. Soudce P. Rychetský zdůrazňuje ve svém odlišném stanovisku, že výkon správních činností předsedy je založen na principu hierarchie a podřízenosti. Zrušení daného ustanovení způsobí zcela nežádoucí stav, kdy soudní funkcionáři nebudou po dlouhou dobu prakticky odpovědní a odvolatelní. Soudkyně I. Janů poukázala na zavedení možnosti funkčního období funkcionářů. V důsledku zrušeného nálezu vznikla situace, kdy se po dlouhou dobu nevědělo, kdo může odvolat předsedu soudu ze své funkce.⁵⁰

Novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb., s účinností ode dne 1. října 2008 upravila konečně odvolávání předsedů a místopředsedů ze zákonem stanovených důvodů v důsledku kárného provinění a pouze na základě rozhodnutí kárného soudu podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.⁵¹ Změna nastala také ve způsobu jmenování předsedů okresních, krajských a vrchních soudů prezidentem republiky na návrh ministra (původně byli jmenováni pouze ministrem) a stanovení funkčního období pro předsedu a místopředsedy NS a NSS na 10 let a u ostatních předsedů na 7 let s tím, že mohou být do své funkce jmenováni opakovaně (dříve nebyla délka funkčního období stanovena).⁵² Nová úprava zavedla též institut *dočasného* zproštění výkonu funkce předsedy a místopředsedy soudu ministrem za zákonně stanovených podmínek.⁵³ Legislativní radou vlády a ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny neprošel pokus ministerstva o zřízení zákonného prvku soudní samosprávy v podobě orgánu *Kolegia předsedů krajských soudů*.

Na novelu zákona reagovala skupina senátorů návrhem k ÚS na zrušení vybraných ustanovení novely a vybraných ustanovení ZSS. Senátoři namítali mimo jiné neústavnost zavedení funkčního období funkcionářů soudů a možnost jejich opakovaného jmenování, dále pravomoc ministra dočasně zprostit funkce kárně stíhaného funkcionáře, přidělování soudce k ministerstvu spravedlnosti a neústavnost týkající se neurčitého počtu místopředsedů Nejvyššího soudu.

ÚS ve svém nálezu⁵⁴ ve vztahu k výkonu státní správy konstatoval, že zavedení funkčního období funkcionářů je zcela v souladu s ústavním pořádkem, neboť samotný princip časově omezeného výkonu určitých funkcí není sám o sobě v rozporu s principem

⁵⁰ Viz odlišné stanovisko nálezu Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁵¹ Viz ust. § 86; § 87 odst. 2 ZSS.

⁵² Viz ust. § 103 - § 105a ZSS a ust. § 13 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Viz ust. § 100a ZSS.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 6.10.2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08.

dělby moci. Opačně se postavil k možnosti opakovaného jmenování funkcionářů. Zákonná úprava nesmí vytvářet podmínky pro vznik „personální korupce“ ohrožující nezávislost a nestrannost soudní moci. Možnost opětovného jmenování může motivovat funkcionáře k postupu, který jim zajistí další jmenování, což ohrožuje nezávislost a nestrannost soudnictví. Plénum ÚS se také jednomyslně vyslovilo, že dočasné zproštění funkcionářů soudů ze strany ministra je neústavní. Ministr může kárnou žalobou vytvořit podmínky pro to, aby dosáhl zproštění funkcionáře funkce.⁵⁵ Ústavní soud neshledal navýšení počtu místopředsedů NS v rozporu s ústavním pořádkem. Na druhou stranu konstatoval, že zakotvení neurčitého počtu místopředsedů NS v ZSS vytváří prostor pro zásah do fungování NS ze strany výkonné moci (konkrétně prezidenta ČR), a tudíž shledal § 102 odst. 1 ZSS (ve slovech „a místopředsedy“) v rozporu s ústavními principy.⁵⁶

Poslední výrazná změna současné právní úpravy správy soudů byla provedena zákonem č. 215/2011 Sb., který stanovil, že ministerstvo sleduje postup soudů při tvorbě a změnách rozvrhu práce, sleduje vydané rozvrhy práce a rozdělování věcí podle rozvrhu práce. U NS sleduje postup jeho předseda.⁵⁷ Důvodová zpráva odkazuje na základní lidské právo zákonného soudce uvedené v čl. 38 odst. 1 LPS, že „*nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci*.“ Mezi požadavky vyplývající z citovaného článku patří i předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu. Osoba soudce musí být jistá před tím, než návrh dojde soudu. Přidělení soudce se musí řídit předem stanovenými pravidly určeným rozvrhem práce. Úkolem ministerstva je dohled nad dodržováním stanovených pravidel.⁵⁸ Počin zákonodárce vnímám jako svěřením další kompetence do rukou moci výkonné a možné ohrožení nezávislosti soudní moci. Pokud by existoval samosprávný soudcovský orgán na celostátní úrovni, mohl by dohled nad rozvrhem práce jednotlivých soudů vykonávat tento orgán.

V červenci 2011 se konalo důležité setkání předsedy vlády, ministra spravedlnosti se širokou reprezentací justice. Justici zastupovala při jednání tzv. „Justiční šestka“ skládající se z vrcholných představitelů obou nejvyšších soudů, Nejvyššího státního zastupitelství, ze zástupců kolegia předsedů krajských soudů, jakož i obou profesních zájmových sdružení soudců a státních zástupců. Hlavním tématem jednání byla soudcovská samospráva. Výsledek

⁵⁵ LANGÁŠEK, T. ÚS částečně vyhověl návrhu senátorů na zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích. *Ústavní soud České republiky* [online]. Vydáno 14.10.2010 [cit. 30.01.2012]. Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/3980>>.

⁵⁶ KOSAŘ, D. Nález Pl. ÚS 39/08: Časově omezené mandáty soudních funkcionářů et al. *Jiné právo* [online]. Vydáno 18.10.2010 [cit. 30.01.2012]. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/nalez-pl-us-3908-casove-omezene-mandaty.html>>.

⁵⁷ Viz. ust. § 123 odst. 3; § 124 odst. 3 ZSS.

⁵⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 215/2011 Sb., změna zákona o soudech a soudcích.

schůzky byl pro soudnictví velmi pozitivní. Předseda vlády uložil ministrovi spravedlnosti připravit návrh zákona společně s novelou Ústavy o zřízení Nejvyšší rady soudnictví.

Další významný posun nastal při jednání na semináři konaném dne 25. října 2011 pořádaném Transparency International ve spolupráci s Ústavně-právním výborem Senátu Parlamentu České republiky věnovanému otázkám důvěryhodného výkonu spravedlnosti. Jednání se účastnili špičky justice, právní veřejnost a ministr spravedlnosti. Na tomto semináři můžeme spatřovat výrazný posun v reformě soudnictví. Jedním z bodů programu byla diskuze o kompetenci a složení rady soudnictví, tedy nikoli jednání a úvahy nad tím, zda zřídit či nezřídit radu.⁵⁹

Pokud dojde ke zřízení Nejvyšší soudnické rady, bude s největší pravděpodobností zakotvena v Ústavě jako článek 82a, který bude radu charakterizovat jako státní orgán, který chrání nezávislost soudců a soudců a podílí se na správě soudnictví. O složení a kompetenci rady v komparaci s dalšími evropskými státy viz kapitola 8.2.

Je nepochybné, že veškeré kroky státní správy soudů směřují k reformě. Jak by mohla do budoucna vypadat státní správa soudů s variantami optimálního modelu, popisují v deváté kapitole.

⁵⁹ *Ústavně – právní výbor Senátu PČR a Transparency International – ČR : Právní fórum 2011* [online]. Vydáno 20.10.2011 [cit. 30.01.2012]. Dostupné z:< <http://www.miroslavantl.cz/aktuality/698-stenozaznam-z-odborneho-seminae-justini-forum-2011>>.

4 Státní správa v obraze vybraných reforem justice

Během posledních 20 let se v oblasti soudnictví a státní správy soudů učinilo mnoho reformních snah a kroků. V mnoha případech se nepodařilo určitou reformu dotáhnout do zdárného konce. Na vině je mnoho faktorů, zejména krátká životnost jednotlivých ministrů spravedlnosti, jejich politická orientace nebo nedostatečná komunikace se soudcovským stavem. Za vhodné považují nastolit jednu ucelenou koncepci podoby, na které by se dohodli politici, ministerstvo a soudci. Její naplňování by bylo závazné i pro další budoucí ministry. Rád bych zmínil tři významné reformy týkající se státní správy soudů: *Koncepce reformy soudnictví* ministra Otakara Motejla, *Koncepce stabilizace justice* ministra Karla Čermáka a *Koncepce reformy justice 2006 - 2010* ministra Jiřího Pospíšila.

4.1 Koncepce reformy soudnictví

Usnesením vlády č. 325 ze dne 14. dubna 1999 bylo uloženo ministrovi spravedlnosti Otakaru Motejlovi předložit návrh *Koncepce reformy soudnictví*.⁶⁰ Předložená koncepce vycházela z dokumentu *Zásady reformy soudnictví* a skládá ze 4 částí, z nichž soudcovské samosprávě je věnována část první *Postavení soudců a organizace soudů* a státní správě soudů je věnována část třetí *Státní správa soudů a státních zastupitelství*. Reforma se dostala až do fáze legislativního procesu Poslanecké sněmovny, kde byla v prvním čtení zamítnuta.⁶¹

S odstupem času se O. Motejl o neúspěchu reformy vyjádřil následovně: „Jsem přesvědčen, a říkám to zcela zodpovědně, že ti, kteří zejména byli proti reformě, nebyli politici. Byla to soudcovská oligarchie, která si uvědomila, že mnou naznačená cesta soudcovské rady je vlastně do jisté míry zpochybněním jejich problematické autority dobře placených zřízenců. Do té doby byli vlastně aktéry této dvojí hry: vůči ministerstvu do jisté míry povinnost přijímat příkazy a vůči soudcům se naopak prezentovat jako chudáci, kteří musí s ministerstvem celý život bojovat. Já sám jsem skutečně prodělal obě role – jak toho soudce na poradě u pana ministra, tak i ministra, který se radí s předsedy soudů.“⁶²

⁶⁰ Ministerstvo spravedlnosti : *Koncepce reformy soudnictví* [online]. Ministerstvo spravedlnosti, [cit. 30.01.2012]. Dostupné z: < <http://www.justice.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/zresortu/koncepce1.html> >.

⁶¹ Pozn. autora. Návrh zamítnut 114 hlasy poslanců ODS, KDU-ČSL, Unie svobody a KSČM proti 68 hlasům poslanců ČSSD. Návrh byl zamítnut také pro nedostatek ústavní většiny, protože zmiňovaná koncepce by musela reflektovat změnu Ústavy.

⁶² MOTEJL O. Správa soudnictví v ústavním kontextu. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 14.

Reforma počítala se zavedením samosprávy justice ve smyslu ústavně zřízené Nejvyšší soudcovské rady (dále NSR) jakožto ústřední samosprávný orgán správy soudů. Jejím úkolem měla být péče o nezávislost soudů a soudců a podíl na správě soudů v personální oblasti. Byl navrhován nový systém správy soudů, který by odděloval správu soudů od výkonu soudní moci tak, že správa bude řešena po dvou liniích. Jednak jako správa vykonávaná soustavou soudcovských rad v čele s NSR a jednak jako správa vykonávaná orgány státní správy na vrcholu s Ministerstvem spravedlnosti.

Z mého pohledu je základním důvodem, proč koncepce neprošla, skutečnost, že zaváděla zcela něco nového – revolučního, zejména v podobě NSR a stanovení jejích ústavně zakotvených kompetencí. V té době se soudní samospráva v Evropě teprve rozvíjela. Neexistovala ani na Slovensku. Nebylo tak možné zhodnotit efektivitu nového systému, který opouštěl od tradičního systému fungujícího od Rakouska – Uherska. Samotná koncepce neměla v té době žádnou historii a jevila se jako nadčasová. Její zavedení by znamenalo změnu nejen Ústavy a dosavadních právních předpisů, ale vytvoření nových předpisů (např. o některých opatřeních v soudnictví a státní správě soudů, O Nejvyšší soudní radě, atd.). Tehdejší předseda advokátní komory K. Čermák (pozdější ministr spravedlnosti) k tomu uvádí, že „*po zničující legislativní smršti zůstane legislativní spoušť*“ a celkově se k reformě vyjádřil metaforicky negativně v tom smyslu, že ji připodobňuje k budování babylonské věže, o níž nikdo neví, k čemu má vlastně reforma sloužit, když už nyní selhává na totálním zmatení jazyků.⁶³

Jádro problému Motejlovy koncepce spatřuji v dvojkolejném systému státní správy soudů. Problémem může být například rozhodování o *finanční, hospodářské a materiální stránce* soudů, kde např. návrh rozpočtu pro soudnictví bude ministr projednávat s NSR. Domnívám se, že by pravidelně docházelo ke konfliktním situacím. Na jedné straně bude Ministerstvo požadovat snižování výdajů (zvláště v současné době ekonomické krize) a na straně druhé bude NSR požadovat stejné nebo vyšší finanční prostředky na chod soudů. Otázkou je, jaké by bylo řešení, kdyby se tyto dva orgány nedohodly a kdo by rozhodoval s konečnou platností.

Dalším významným problémem týkající se dvojkolejného systému je *personální zajištění soudů* ve vztahu k administrativnímu aparátu soudů. Personální agenda by spadala pod výkon státní správy soudů ministerstva, tj. stanovení jejich počtu, výběr a veškerá pracovněprávní agenda. Myslím si, že by opět mohla nastat situace, kdy představitel státní

⁶³ Podrobněji ČERMÁK, K. Reformní meditace. *Bulletin advokacie*. 1999, č. 8, s. 4.

správy (např. ředitel správy soudu) by mohl svým jednoznačným rozhodnutím odepřít soudci zapisovatelku a tím ovlivňovat nadále nezávislý výkon soudní moci. A opět, kdo by měl konečné slovo při rozhodování? T. Lichovník k této problematice uvedl: „*Takovou koncepci považuji za nešťastnou. Pokud by předseda soudu měl mít pravomoci jen ve vztahu k soudcům a jinak by byl spíše reprezentantem soudu, ztratili by soudci v justici vliv a stali by se „prosebníky“ ve vztahu k soudní správě. Minimálně před veřejností by soudci odpovídali za výkon soudnictví, ale podmínky pro tento výkon by nemohli ovlivňovat.*“⁶⁴ Tomuto názoru oponuje J. Vyklický s argumentem, že „*soudci (soudní funkcionáři) jsou odpovědní za správnou definici požadavků vůči soudní správě na zajištění podmínek k řádnému výkonu soudnictví rozhodováním, zatímco soudní správa měla nést plnou odpovědnost za důsledky toho, že by tyto podmínky vytvořit nechtěla nebo případně nedokázala.*“⁶⁵ Ředitel soudní správy by byl pak plně odpovědný za zajištění požadovaných podmínek, resp. stát by měl poskytnout soudnictví to, co potřebuje bez ohledu na to, zda finanční prostředky má či nikoli. Koncepce by měla částečně smysl, kdyby řešila konfliktní vztahy mezi dvěma liniemi státní správy a v čele soudu by měl vždy stát soudce.

Motejlůva reforma svěřuje řešení důležitých personálních otázek týkající se soudců do rukou NSR. Jednalo se například o předkládání návrhů prezidentu republiky na jmenování do funkce soudců, které prezident nemohl odmítnout. Podobně tomu bylo i u navrhování na jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů Nejvyšších soudu. Nutno si uvědomit, že hlavním úkolem NSR je zajistit funkční nezávislost soudní moci. Reforma představená O. Motejlem ve mně budí spíš dojem snahy vyčlenění samosprávy justice ze soustavy státních orgánů a tím k narušení systému „*vzájemných brzd a protivah*“. V podstatě by došlo k tomu, že hlavní slovo u jmenování soudců by měla NSR bez účasti moci výkonné. Pokud ale soustava mocí stojí na systému vzájemných brzd a protivah, je přijatelné, aby výkonná moc legálním způsobem zasahovala do moci soudní procesem jmenování soudce nebo soudních funkcionářů. Jakmile by došlo ke jmenování do funkce soudce, mohla by otázky nezávislosti, nepřeložitelnosti a neodvolatelnosti řešit již NSR.

⁶⁴ LICHOVNÍK, T. Postavení soudních funkcionářů. *Soudce*. 2006, č. 6, s. 16.

⁶⁵ VYKLICKÝ, J. Předseda soudu očima předsedy soudu. *Soudce*. 2006, č. 10, s. 7.

4.2 Koncepce stabilizace justice

Dne 17. března 2004 vláda na své schůzi vzala na vědomí dokument Ministerstva spravedlnosti nazvaný *Koncepce stabilizace justice*. V koncepci upevňuje pozici výkonu státní správy soudů realizovanou ministerstvem prostřednictvím předsedů soudů jednotlivých stupňů a odmítá tzv. samosprávný model v čele s nejvyšší radou soudnictví. Ministerstvo odůvodňuje svůj postoj tak, že ani u samosprávného modelu nejde plně o fungování samosprávy, neboť se zde jedná o správu státních financí a výkon personální působnosti nad osobami placenými ze státního rozpočtu, tedy z peněz daňových poplatníků. Žádný ze dvou uvedených modelů správy soudnictví nedeterminuje její efektivnost a již vůbec nepředurčuje lepší nebo horší výkon soudnictví. Za současné situace není bezprostředním záměrem ministerstva připravovat přechod od jednoho systému státní správy soudů ke druhému a prezentovat jej jako krok, který bez dalšího veřejnosti přinese prospěch v podobě kvalitnějšího, rychlejšího a lacinějšího fungování justice. Naopak, přechod samosprávnému modelu justice by mohl být spojen s vážnými pochybnostmi o udržitelnosti základních principů fungování justice, mezi něž patří princip nezávislosti soudů.⁶⁶

4.3 Koncepce reformy justice 2006 - 2010

Pospíšilova reforma spočívala na třech základních pilířích: legislativní, personální a technický. Oblast správy soudů zasahovala do prvních dvou, a to změnou zákonné úpravy a v dlouhodobějším horizontu týkající se personalistických postupů. Základní myšlenky koncepce reformy byly konstruovány na základě setkání politiků, pracovníků ministerstva, předsedů soudů a dalších významných osobností z oblasti práva.

Ministerstvo polemizovalo s myšlenkou, jakým vhodným způsobem jmenovat předsedy soudu, aby byl omezen politický vliv ministra. V úvahu přicházel Senát jako subjekt moci zákonodárné podobně jako u výběru soudců Ústavního soudu.

V souvislosti s nálezy Ústavního soudu, stanovisek soudců a předních odborníků práva oživilo ministerstvo myšlenku možnosti posílení samosprávných prvků v soudnictví v podobě *Nejvyšší rady soudnictví*, které by byla svěřena působnost ochrany nezávislého a nestranného výkonu soudnictví, dohledu a stížností na činnost soudů, v oblasti disciplinární a výchovy soudců. Při projednání s představiteli politických stran s nejvyššími představiteli justice v zří

⁶⁶ KRÁL, V. Ke koncepci stabilizace justice. *iPrávník* [online]. Praha : Nakladatelství C.H. Beck, 2004 [cit. 02.02.2012]. Dostupné z: <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/trestni-pravo/ap_8/pd_3/txtexpresion_sch%C5%AFzi/art_3739/detail.aspx>.

2007 nezískaly návrhy zásadních změn typu soudcovské samosprávy dostatečnou podporu, aby je bylo možno vážně rozpracovat a předložit jako vládní návrh s nadějí na úspěch do Parlamentu.⁶⁷

Na konferenci nazvané *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*, která se konala v prosinci 2007 v Senátu, ministr J. Pospíšil nastínil, jakou variantu modelu správy soudů bude ministerstvo nadále do budoucna prosazovat. Ministr v úvodu konstatoval, že není možné říci, který konkrétní model je více v souladu s principy právního státu a dělby moci a nelze také vyhodnotit, který model funguje efektivněji. Domnívá se, že vytvoření reprezentativního orgánu (Nejvyšší soudcovské rady) by razantní změnu v soudnictví nepřinesl. Vznikne-li přesto takové těleso, jeho úloha by mohla spočívat v postavení partnerského poradního orgánu. Ministr připomněl, že už v podstatě takový podobný orgán existuje v podobě kolegia předsedů krajských soudů. Ministerstvo v budoucích letech nehodlá měnit současný model správy soudů a nadále bude správa realizována na úrovni ministerstva a předsedů soudů.⁶⁸

⁶⁷ Podrobněji KORBEL, F. Reformní aktivity Ministerstva spravedlnosti v letech 2006-2008. In *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. Transparency International – Česká republika, 2010. s. 54.

⁶⁸ Viz POSPÍŠIL, J. Pohled ministrů spravedlnosti. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 25.

5 Orgány výkonu státní správy soudů

Státní správa soudů je vykonávána předně ústředním orgánem Ministerstva spravedlnosti (resp. ministrem), předsedy a místopředsedy soudů. Některé činnosti související s výkonem správy zajišťuje ředitel správy soudů. V rozsahu a za podmínek stanovených ZSS se na správě soudů podílejí předsedové senátů, ostatní soudci a zaměstnanci působící u příslušného soudu.⁶⁹ Zvláštní postavení mají soudcovské rady.

V jiných evropských zemích také převládá tradiční systém, kdy hlavní odpovědnost za chod soudu je na soudci předsedovi soudu s oprávněním delegovat určité pravomoci na hlavního soudního tajemníka, kancléře nebo ředitele, který je převážně manažer – ekonom s funkčním obdobím. Soudní funkcionáři mají kolektivní odpovědnost a odpovídají ústřednímu orgánu (ministerstvu nebo radě soudnictví).⁷⁰

5.1 Ministerstvo spravedlnosti

Ministerstvo je ústředním orgánem státní správy soudů.⁷¹ Státní správu vykonává přímo, nebo prostřednictvím předsedů soudů. U nejvyšších soudů ji vykonává pouze zprostředkovaně prostřednictvím předsedů těchto soudů. Ve věcech majetku státu a státního rozpočtu vykonává správu vždy prostřednictvím předsedů soudů.⁷² Podrobný rozsah jeho činností je upraven v ustanovení § 123 ZSS a v ustanovení § 28 SŘS. Některé oblasti jsou blíže regulovány resortními instrukcemi. Např. používání služebních vozidel a mobilních telefonů, zadávání veřejných zakázek, způsob hospodaření s majetkem státu, apod.⁷³ ZSS svěřuje některé kompetence přímo ministrově. Ministr navrhuje předsedy soudů na jmenování prezidentem. Podává návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu.⁷⁴

Můžeme ministerstvo, resp. ministra spravedlnosti považovat za reprezentanta soudní moci? Ústava označuje jako reprezentanta moci zákonodárné Parlament, u moci výkonné prezidenta a vládu, ale o reprezentantovi moci soudní mlčí. Mohlo by se zdát, že by jím mohl

⁶⁹ Viz ust. § 119; § 122a ZSS.

⁷⁰ Pozn. autora srovnaj např. situaci v Nizozemí.

⁷¹ Ust. § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Viz ust. § 120 ZSS.

⁷³ KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2.* doplněné a přepracované vydání. Praha : C.H. Beck, 2004. s. 354.

⁷⁴ Viz ust. § 8 odst. 3 písmeno b) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

být NS nebo NSS. Jenže tyto soudy jsou vrcholnými orgány ve věcech rozhodování právních sporů a poskytující ochranu právům v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Pokud budeme považovat ministra spravedlnosti jako čelního představitele soudní moci, nabízí se otázka, zda je vhodným kandidátem, jestliže již zastupuje moc výkonnou a jestliže ano, zda je schopen svoji funkci vykonávat nestranně.⁷⁵ V Ústavě není nikde zakotvena řídicí funkce Ministerstva spravedlnosti ve vztahu k soudům. Proto jsem přesvědčen, že by post reprezentanta zastoupil vrcholný řídicí samosprávný orgán, jehož vytvoření není v rozporu s Ústavou.⁷⁶ Vytvořený orgán by mohl převzít určité kompetence nebo konzultovat s ministerstvem zásadní záležitosti, než aby o nich rozhodoval ústřední orgán výhradně sám.

Na samotném výkonu státní správy se výrazně projevuje výrazný vliv ministerstva. Demonstraci takového vlivu učinil po nástupu do funkce ministr O. Motejl, který jmenoval své náměstky z řad aktivních soudců a odvolal pět předsedů krajských soudů. V minulosti ministr sám rozhodoval o jmenování předsedů a místopředsedů okresních, krajských a vrchních soudů. V současné době se situace zlepšuje postupným omezováním vlivu moci výkonné. Např. zavedení odvolávání předsedů prostřednictvím kárných senátů nebo navrhování předsedů soudů na jmenování prezidentem.

Ministerstvo má také pevnou pozici při rozdělování finančních prostředků a zabezpečování chodu soudů včetně materiálního vybavení. Přidělení prostředků soudům určuje výlučně samo s přihlédnutím na požadavky předsedů krajských soudů, na které nemusí brát zřetel. Domnívám se, že právě v dislokaci finančních prostředků mocí výkonnou může značně docházet k zásahům do nezávislosti moci soudní. Rozpočtové prostředky se každým rokem mění v závislosti na sestavování státního rozpočtu. Bylo by vhodné vytvořit soudům jistotu ve formě právního předpisu, který by určoval způsob výpočtu přidělení peněžních prostředků nebo garantoval minimální částku ze státního rozpočtu určenou na chod soudnictví. Takový postup by byl žádoucí v případě, že by nebyl do budoucna zřízen vrcholný samosprávný soudní orgán nebo by tato otázka nespádala do jeho kompetence.

Ministerstvo stanoví počty soudců.⁷⁷ Domnívám se, že by měl existovat spolehlivý, transparentní a legislativně upravený způsob stanovující počet soudců na soudech. Na stanovení počtu soudců mají sice předsedové soudů jistý podíl, ale nelze opomenout,

⁷⁵ Viz k tomu DUNČKO, M. Soudní samospráva v zemích EU[online]. 2008 [cit. 04.02.2012]. s. 44. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Kroupa. Dostupné z:<
<http://is.muni.cz/vyhledavani/?agenda=th&search=dun%C4%8Dko>>.

⁷⁶ Podobně KLÍMA, K. Ústavní otázka „emancipace soudní moci“ a řízení soudů (obecných) ministerstvem. *Soudce*. 2006, č. 1, s. 13.

⁷⁷ Srovnej ust. § 40 odst. 1 ZSS.

že je to právě ministerstvo, které předsedy na jmenování navrhuje a rozhoduje o tom, jakým způsobem se předsedové budou chovat. Konečné slovo má vždy ministerstvo. Podobně tomu je u počtu administrativních pracovníků. Částečné řešení by přinesla pevně stanovená jednotná organizační struktura a stanovený počet pracovníků jako např. zavedení soudních munitýmů na všech soudech, v němž působí vždy jeden soudce, vyšší soudní úředník, asistent soudce a rejstříková vedoucí. Jejich počet by byl odvislý od počtu a struktury podaných žalob a návrhů (tzv. nápad), který by se vydělil určitým koeficientem udávající, kolik věcí by měl soudce za určitou dobu průměrně skončit. Další možností je dát předsedovi soudu volnější ruku při stanovení počtu soudců a dalších pracovníků.

Po právní stránce je chod soudů zabezpečován právními předpisy, které ministerstvo samo vytváří formou vyhlášek nebo instrukcí.⁷⁸ Při tvorbě je předpis předkládán soudům k připomínkování. Jestliže by existoval samosprávný orgán, mohl by se s ministerstvem podílet na jejich tvorbě, což by bylo přínosné.

5.2 Předseda a místopředseda soudu

Předsedové a místopředsedové soudu vykonávají státní správu na všech úrovních soudní sestavy. Výkon správy předsedy soudů je upraven v ustanovení § 124 - 127 ZSS a u předsedy NSS v ustanovení § 29 SŘS. Zvláštní postavení má předseda krajského soudu, který zajišťuje kromě správy svého soudu též správu okresních soudů spadajících do jeho obvodu. Řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů a jejich předsedů. Rozepisuje finanční prostředky pro okresní soudy v jeho obvodu.

Místopředsedové soudů vykonávají správu v rozsahu určeném předsedou soudu a stanovenou zákonem o soudech a soudcích. Místopředseda vyřizuje stížnosti.⁷⁹ Provádí prověrky ve spisech. Zastupuje předsedu soudu v jeho nepřítomnosti.

Předseda soudu, kromě vlastního výkonu soudnictví, je představitelem organizační složky státu. Sloučení obou těchto funkcí v jedné osobě lze považovat podle F. Zoulíka za funkční. *„Předsedové soudů mají předpoklady k tomu, abych jejich správní působení bylo adekvátní, znají dobře situaci jimi spravovaného soudu a mají z vlastní zkušenosti pochopení pro to, co je třeba zajistit k řádné funkci soudnictví. Tyto přednosti výkonu soudní správy*

⁷⁸ Například Instrukce Ministerstva spravedlnosti 1/2002 ze dne 3.12.2001, č.j. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.

⁷⁹ Viz ust. § 171 ZSS.

*jejich prostřednictvím vyplývají ovšem z toho, že jsou současně soudci a ztrácejí se v případě, že by přestali vykonávat rozhodovací činnost.*⁸⁰

Předseda soudu je čelním orgánem státní správy na daném soudě a plní funkci zaměstnavatele. To klade určité požadavky na odbornost, profesionalitu, organizační schopnosti. O vlastnostech předsedy soudu se v odlišném stanovisku jednoho z nálezů ÚS vyjádřila soudkyně I. Janů. *„Předseda soudu by mě být nejen uznávaným odborníkem, ale i člověkem, který si umí zjednat úctu a respekt svými lidskými předpoklady; pouhé formální zaštitění se funkcí předsedy mnohdy nedostačuje. Předseda soudu by měl být schopným organizátorem a osobou, která v prostředí, kde se každý považuje za neopakovatelnou individualitu, je schopna prosadit při zachování úcty k názorům svých kolegů základní úkoly soudnictví tak, aby plnilo své ústavní funkce a neztrácelo nezbytnou důvěru veřejnosti.*⁸¹ Proto také souhlasím s časově omezeným mandátem předsedy soudu, protože dle slov ministra J. Pospíšila: *„Má-li být předseda efektivním manažerem, který efektivně spravuje svůj soud, efektivně provádí personální politiku, rozvrh práce, ne ve stereotypch, pak si myslím, že je vhodné, aby to činil v časově omezeném mandátu.*⁸² Za pozitivní spatřuji možnost vystřídat špatného soudního manažera a nahradit ho někým lepším a iniciativním.⁸³

Dle mého názoru jsou manažerské schopnosti předsedy podstatnou složkou jeho výkonu. Při výběru vhodného kandidáta na post předsedy by měla být tato skutečnost zohledňována. Předsedou by měl být ten soudce, který systematicky získával odpovídající vzdělání pro řídicí funkci a má delší praktické soudcovské zkušenosti. Aby mohl být schopným manažerem, je potřeba mu dát i patřičné kompetence. Měl by mít větší vliv na rozhodování o vedení soudu a stát se tak významným protihráčem ministerstva.

Manažerskou roli předsedy soudu si představuji tak, že je mu svěřena větší pravomoc a odpovědnost za chod soudu. Předseda by rozhodoval o počtu soudců a administrativního aparátu v závislosti na přidělených prostředcích. Bylo by plně v jeho kompetenci, jakou zvolí organizační strukturu, které konkrétní pracovníky odborného a administrativního aparátu přijme a stanoví jejich počet. Při své činnosti přihlíží k názoru místopředsedy, soudcovské rady a ředitele správy. Měl by vyvinout maximální úsilí k získání největšího množství

⁸⁰ ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha : C.H. Beck, 1995. s. 219.

⁸¹ Odlišné stanovisko nálezů Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁸² POSPÍŠIL, J. *Pohled ministrů spravedlnosti*. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 25.

⁸³ Viz k tomu LICHOVNÍK, T. *Soudní samospráva v malém*. *Soudce*. 2006, č. 10, s. 5.

finančních prostředků pro svůj soud a rozhodovat o využívání těchto prostředků. Při zajišťování personálních podmínek by měl klást důraz na lidský faktor tj. komunikovat se soudci a pracovníky, motivovat je k řádnému výkonu soudnictví, vycházet vstříc, odměňovat je, morálně podporovat, vyvolat v nich dobrý pocit z odvedené práce. Předseda by byl také mnohem více odpovědný za chod soudu a za hospodaření s finančními prostředky soudu.

Pokud se na problematiku zamyslím z druhého pohledu, předseda soudu je stále soudce a nemůže v rámci vykonávání svých správních činností ztrácet kvalitu nezávislého soudce. Je v těžkém postavení, když musí vykonávat soudcovskou činnost, rozumět své soudcovské agendě a zároveň se starat a zodpovídat za milionový rozpočet soudu, mzdové prostředky, majetek státu. Pozice předsedy soudce je v tomto modelu správy soudu poměrně složitá.

Častá kritika v činnosti předsedy je v sestavování rozvrhu práce.⁸⁴ Rozvrh práce určuje předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou. Rozhodující slovo při sestavování rozvrhu má předseda soudu. Názor soudcovské rady není pro něho závazný. Vliv soudcovské rady může být u různých soudů rozdílný a závisí na vzájemných vztazích s vedením soudu a o naslouchání argumentů rady. Předseda může zařazovat soudce podle své úvahy k určitému typu agendy. Rozvrh práce schvaluje osoba podřízená přímo moci výkonné. Tím je popřena zásada zákonného soudce. Soudci v radě mají pouze nezávazný poradní hlas, přestože nesou za výkon soudnictví odpovědnost. Vyváženost by přineslo spolurozhodování soudcovské rady v otázkách rozvrhu práce a v dalších důležitých otázkách chodu soudu.

5.3 Ředitel správy soudu

Právní základ ředitele správy soudu je upraven v ustanovení § 122a ZSS. Funkce ředitele je transformací dřívější funkce vedoucího správy soudu, jehož postavení, práva a povinnosti v ZSS nebyly stanoveny. Funkci většinou zastávají dřívější vedoucí správy soudu, kteří v minulosti působili na soudě dlouhá léta jako zaměstnanci zpravidla bez vysokoškolského vzdělání na pozici vedoucí kanceláře nebo soudní tajemník. Důvodem zakotvení funkce do zákona je skutečnost, že „na výkon ředitele správy budou kladeny podstatně vyšší nároky než na dosavadní vedoucí správy soudů. Proto je důležité,

⁸⁴ Srovnej ust. § 41 odst. 2 ZSS.

aby post ředitele vykonávala osoba s odpovídající kvalifikací.“⁸⁵ Zákon o soudech a soudcích neuvádí konkrétní kvalifikační předpoklady pro výkon funkce ředitele správy. Dle mého názoru by měl splňovat požadavky vysokoškolského vzdělání ekonomického směru a mít praktické zkušenosti v oblasti managementu.

Ředitel správy zajišťuje provoz soudu a vykonává další činnosti související s výkonem správy. Jeho činnosti jsou obecně upraveny v ustanovení § 124 - § 127 v odstavcích 4 ZSS. Předseda soudu může libovolnou část správy konanou ředitelem atrahovat a vyhradit si k vlastní činnosti. Ředitele nelze považovat za statutárního zástupce předsedy soudu a není navenek odpovědným orgánem státní správy, protože konečná odpovědnost za výkon státní správy příslušného soudu zůstává spojena s předsedou soudu.⁸⁶ Ředitele jmenuje a odvolává předseda soudu.

Ředitel správy má široký okruh působnosti výkonu správy. Jeho činnosti budou u každého soudu odlišné v závislosti na pokynech předsedy soudu. Názory na činnost ředitele se různí. Představa T. Lichovníka o tom, že předseda bude oprostěn od běžných provozních záležitostí, které bude vykonávat ředitel, zatímco se bude soustředit na koncepční otázky, zejména na vedení soudců po stránce etické a dohledové, péči o odbornost soudců a dalších zaměstnanců.⁸⁷ Naopak J. Vyklícký tento názor nesdílí. Ředitele správy soudu nelze deklasovat na vykonavatele „běžných provozních záležitostí soudu.“ Na tyto činnosti musí mít své lidi podobně jako jinde „ekonomický ředitel“, neboť je koncepčním pracovníkem.⁸⁸ Domnívám se, že ředitel by měl skutečně zajišťovat běžné otázky chodu soudu vůdčím způsobem a mít ke své činnosti podřízené pracovníky.

5.4 Soudcovská rada

Účast soudců na státní správě je spojena s institutem soudcovských rad upravených v § 46 - 59 ZSS. V důvodové zprávě k ZSS se navrhuje konstituovat soudcovské rady jako v zásadě poradní orgány při zachování odpovědnosti orgánů státní správy soudů za řádný výkon soudnictví. Navrhovaná působnost soudcovských rad vychází z vymezení činností, kde vliv soudců samých může pozitivně působit na vytváření podmínek pro řádný výkon

⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 192/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Blíže KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2004. s. 355.

⁸⁷ LICHOVNÍK, T. Postavení soudních funkcionářů. *Soudce.* 2006, č. 6, s. 16.

⁸⁸ VYKLICKÝ, J. Předseda soudu očima předsedy soudu. *Soudce.* 2006, č. 10, s. 8.

soudnictví. Soudci mohou svým stanoviskem přispět k výběru nejvhodnějších osob za funkcionáře soudu. V zájmu objektivního rozdělování práce u soudu a využívání odborného potenciálu soudních osob je soudcovským radám svěřována působnost při vydávání rozvrhu práce příslušného soudu a další působnost, kdy stanovisko tohoto orgánu může pozitivně ovlivňovat výkon státní správy soudů.⁸⁹ Radám není svěřena rozhodovací činnost, takže předseda může rozhodnout jinak, než navrhuje rada.

Soudcovské rady se vyjadřují k zásadním otázkám státní správy příslušného soudu. Zákon o soudech a soudcích nevymezuje výslovně, co je závažnou otázkou státní správy. Podle J. Kocourka to jsou otázky, které „určí předseda soudu jako orgán státní správy za její výkon v plném rozsahu odpovědný tím, že tyto otázky předloží soudcovské radě k projednání. Soudcovská rada může projednávat i z vlastního podnětu otázky státní správy, které předseda soudu v konkrétním případě za tak závažné nepovažuje.“⁹⁰

Určitý počet soudců rady by se měl více zabývat správní činností, aby se odstranilo soustředění správní agendy v rukou předsedy soudu, které často způsobuje, že se jí věnuje výlučně na úkor vlastního výkonu soudnictví.⁹¹ Na druhou stranu má předseda k ruce místopředsedy soudu, ředitele správy a další pracovníky.

5.5 Ostatní vykonavatelé správy soudu

Výkonem státní správy lze pověřit soudce nebo předsedu senátu, jestliže tak učinil předseda soudu, jedná se o individuálně určený úkol, se kterým soudce nebo předseda senátu souhlasí a bez nároku na odměnu.⁹² Kromě hlavních shora uvedených vykonavatelů se na státní správě podílí i další pracovníci soudu, kteří zajišťují podmínky pro výkon soudnictví. Jsou to pracovníci podléhající řediteli správy. Např. dozorčí úředník provádějící kontrolní a dozorovou činnost, vedoucí účtárny a účetní vykonávající odborné práce v oboru účetnictví, správce budovy, který zajišťuje údržbářské práce na budově a péči o státní majetek, správce informačních sítí a počítačových systémů, ekonomický vedoucí, apod.

⁸⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2004. s. 215.

⁹¹ Srovnej ZOULÍK, F. in WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A., ZOULÍK, F. et al. *Civilní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 105.

⁹² Tamtéž jako pozn. 90, s. 354.

6 Výkon státní správy okresního soudu v praxi

Koncepčními pracovníky státní správy soudu jsou předseda, místopředseda soudu a ředitel správy. Dohromady tvoří vrcholový soudní management. K dobrému výkonu státní správy je důležitá jejich vzájemná spolupráce a podpora.

Předseda soudu jako nejvyšší představitel uděluje pokyny a deleguje některé pravomoci místopředsedovi soudu nebo řediteli správy při setkávání na pravidelných poradách. Pravidelně se účastní zasedání soudcovské rady a probírá s ní otázky organizačního charakteru, otázky týkající se uvolňování soudců na školení, stáže soudců u vyšších soudů, obsazování jednacích síní, zastupování při dlouhodobé absenci, problematiku administrativního aparátu, řeší podněty ze strany soudců apod. Zasedání se účastní někdy také místopředseda soudu. Porady se konají spíše v kolegiálním duchu a o jejich jednání se provede zápis. Nejdůležitější otázky chodu soudu sděluje předseda všem soudcům na svolaném setkání. Předsedové okresních soudů se pravidelně jednou měsíčně účastní porad u předsedy krajského soudu.

Na mnoha okresních soudech fungují zpravidla dva místopředsedové soudů, jeden pro civilní úsek a druhý pro trestní úsek. Místopředseda zajišťuje podmínky pro výkon soudnictví u soudců svého úseku. Konkrétně řídí, kontroluje a organizuje svůj úsek, vyřizuje právní pomoci, stížnosti a zároveň vykonává soudnictví v souladu s rozvrhem práce.

Ředitelé správ jednotlivých soudů se účastní společných porad zpravidla dvakrát ročně na ministerstvu. Ředitel správy zajišťuje podmínky pro výkon soudnictví u administrativního a odborného aparátu, konkrétně u zapisovatelek, rejstříkových vedoucích, vyšších soudních úředníků, asistentů soudců a ostatních zaměstnanců. S těmito zaměstnanci koná také pravidelné porady, na kterých je informuje o záležitostech týkající se chodu soudu. Zaměstnanci naopak vznášejí k řediteli nutné požadavky ke své činnosti. K výkonu státní správy se v současné době často používá výpočetní technika, prostřednictvím které ředitel uděluje elektronickou poštou pokyny nebo komunikuje s jednotlivými zaměstnanci. Dále vyřizuje zaměstnaneckou a platovou agendu, odpovídá za evidenci pracovní doby a vede osobní spisy zaměstnanců soudu, vydává pracovní řád soudu, provádí nábor pracovníků administrativního a odborného aparátu (kromě soudců). Ředitel správy nevykonává všechny provozní záležitosti sám. S těmi mu pomáhají podřízení pracovníci: dozorčí úředník, bezpečnostní ředitel, správce sítě informačních technologií, správce budovy, vedoucí účtárny, účetní, mzdová účetní nebo údržbář. Pravou rukou ředitele je dozorčí úředník. Ten zastupuje

ředitele v jeho nepřítomnosti, kontroluje práci zaměstnanců aparátu, vede a kontroluje výkaznictví, statistiku okresního soudu, správní rejstříky, obstarává administrativní agendu předsedy okresního soudu a správy soudu včetně elektronické úřední desky, zajišťuje literaturu v soudní knihovně, školí pracovníky a vykonává další kompetence, které mu ředitel svěřil. Za chod výpočetní techniky odpovídá inženýr, který dbá o ochranu počítačových dat, spravuje informační systémy, provozuje počítačové sítě, komplexně dbá ochrany utajovaných informací. Důležitou činností ředitele správy je činnost správy rozpočtu soudu, kterou vykonává společně s vedoucí úctárny. Vedoucí úctárny zodpovídá za práce v oboru účetnictví, zabezpečuje elektronický bankovní styk, eviduje soudní závazky a pohledávky, zpracovává účetní výkazy, závěrky a provádí inventarizaci pokladen. Správce budovy zajišťuje stavební a údržbářské práce, opravy na budovách soudu, provádí evidenci majetku, jeho pohyb a inventarizaci, připravuje podklady pro zadávání a kontrolu výběrových řízení v oblasti údržby či rekonstrukce movitého i nemovitého majetku.

Na větších soudech je zřízen personální a ekonomický úsek podléhající řediteli správy. Personální úsek vykonává kompletně personální agendu zaměstnanců a k ní veškerou dokumentaci, výkazy, nemocnost, agendy justičních čekatelů, evidenci přisedících, mzdy a ohodnocení, vedení fondu sociálních a kulturních potřeb (FKSP). Ekonomický úsek spravuje rozpočet soudu, sleduje hospodaření, provádí nakládání s majetkem státu, řídí a kontroluje činnost úctárny a pokladny, sestavuje finanční a účetní výkazy, eviduje majetek, apod.

7 Evropské modely státní správy soudů

7.1 Soudní modely

V Evropě existuje pluralita modelů soudní správy. Každý z nich má různou koncepci, své výhody a nevýhody. Jejich podoba je ovlivněna zvyky, obyčejí, státním vývojem, historií a ústavněprávními tradicemi. S výjimkou čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a některých doporučení Rady Evropy či OSN neexistují společné detailněji propracované standardy organizace a správy soudnictví. Tato oblast není dotčena ani právem EU. Navzdory pluralitě institucionálních modelů soudní správy v evropských zemích je plně respektován princip nezávislosti soudní moci a individuální nezávislost každého soudce. V některých zemích je věnována zvýšená pozornost nezávislosti soudnictví jako celku, tj. jako třetí moci ve státě. Garantována je buď převedením významných pravomocí na nejvyšší radu soudnictví (Itálie, Francie, Španělsko), nebo rozlišováním justiční správy a státní správy v rámci klasického modelu (Německo, Rakousko).⁹³

Základní teoretické rozlišení určuje tzv. *ministerský model* a *samosprávný model*. V *ministerském modelu* má výrazný vliv a kontrolu na správě soudu ministerstvo spravedlnosti. V *samosprávném modelu* nalezneme prvky soudní samosprávy v postavení soudcovské rady na celostátní úrovni s kompetencemi v oblastech personální, materiálně finanční a rozhodovací. Ministerstvo spravedlnosti nebo vláda si v tomto modelu ponechaly významné pravomoci a kontrolní mechanismy vůči soudnictví. Postavení a působnost soudcovské rady je upraveno v ústavě daného státu nebo samostatným zákonem. Samosprávný model lze členit na další podskupiny, na tzv. *severní model* a *jižní model*. Zvláštní postavení má *hybridní model* obsahující prvky ministerského a samosprávného modelu. Některé státy mají vedle soudcovských rad zřízeny nezávislé Komise pro jmenování soudců (např. Norsko).

7.2 Charakteristika typů soudních modelů

7.2.1 Ministerský model

Pro tento model je typická silná kontrola moci výkonné v podobě ministerstva spravedlnosti. Ministerstvo má mnoho kompetencí, především vykonává řídicí a správní pravomoci, zastupuje soudnictví a vytváří jeho koncepci. Ministerstvo zpravidla sestavuje

⁹³ Blíže odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

rozpočet, určuje dislokaci finančních zdrojů, stanoví počty soudců a ostatního personálu, vytváří normy týkající se soudnictví, jmenuje a odvolává předsedy soudů. Prvky soudcovské samosprávy nalezneme u jednotlivých soudů zpravidla bez výrazných pravomocí a jako konzultativní orgán. Model je charakteristický pro Německo, Rakouskou, Lotyšsko, Českou republiku. V Německu a Rakousku panovaly zatím bezúspěšné snahy o zavedení prvku soudní samosprávy. V Německu vypracoval Německý soudní spolek v roce 2010 vzorový zemský zákon o samosprávě justice.⁹⁴

7.2.2 Jižní samosprávný model

Pro jižní model je charakteristický institucionálně personální aspekt soudní samosprávy. Orgán samosprávy disponuje důležitými personálně jmenovacími pravomocmi v oblasti jmenování soudců a soudních funkcionářů, v jejich kariérním postupu, vzdělávání, vedení kárných řízení. Hlavní důraz je kladen na dělbu moci. Samospráva v tomto modelu postrádá významnější pravomoci v rozpočtových, finančních a materiálních oblastech. Typický je pro země Itálie, Španělsko, Portugalsko, Francie.

7.2.3 Severní samosprávný model

Charakteristickým aspektem severního modelu je materiálně finanční aspekt samosprávy. Samosprávné orgány mají především ekonomické a správní pravomoci. Vrcholný samosprávný orgán sdílí určité pravomoci s ministerstvem a systém funguje na základě vzájemné dohody. Důraz je kladen na zvyšování efektivity soudnictví. Samospráva postrádá v tomto modelu pravomoc personální. Typický je pro Dánsko, Irsko, Švédsko.

7.2.4 Hybridní model

Kombinuje prvky severního a jižního modelu. Typický je pro Maďarsko, kde má nejvyšší soudcovská rada pravomoci ve stěžejních oblastech a plně odpovídá za soudnictví jako celek. Do hybridního modelu lze zařadit také státy, které jsou těžce zařaditelné do předchozích dvou skupin. Jedná se typicky o soudcovskou radu, která má jen poradní hlas na správě soudů (Anglie) či představuje státní orgán sui generis a není

⁹⁴ Viz k tomu KORBEL, F. Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu. In *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. Transparency International – Česká republika, 2010. s. 14.

reprezentativním orgánem soudní moci (Slovinsko), popř. zůstala na půli cesty mezi ministerským a samosprávným modelem (Estonsko, Polsko).⁹⁵

⁹⁵ *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, 2008 [cit. 16.02.2012]. s. 97. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc.

8 Soudní samospráva

8.1. Obecný výklad k soudní samosprávě a její východiska

Předchozí kapitoly zmiňují pojem *soudní samospráva*. Co to vlastně soudní samospráva je?

V oblasti správního práva můžeme *samosprávu* charakterizovat jako veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty (veřejnoprávními korporacemi) než státem. „*Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Takto chápaná samospráva není a nemůže být totožná se státní správou, a to zejména vzhledem ke státní mocenské podstatě státní správy.*“⁹⁶ Samospráva je výkon veřejných záležitostí a úkolů stanovených právním předpisem, o kterých veřejnoprávní korporace rozhoduje autonomním způsobem, za účelem uspokojení veřejných potřeb.

Soudní samosprávu můžeme popsat jako „*system kompetencí specifických orgánů, vytvořených ze zástupců soudní moci (profesionálních soudců), zahrnující problematiku personálního, organizačního, kontrolního a zčásti také finančního zabezpečení výkonu soudnictví.*“⁹⁷ Samosprávu soudnictví si lze představit jako převedení určitých kompetencí stanovených zákonem (ústavním zákonem) na samostatný soudní orgán, který ji samostatně zpracovává a tím naplňuje ústavní princip nezávislého soudnictví.

Samosprávu soudnictví není možno chápat v tradičním pojetí, neboť běžnou samosprávu vykonává subjekt odlišný od státu, a jak bylo řečeno, samospráva nemůže být totožná se státní správou, tudíž samosprávná organizace soudců nemůže být vykonavatelem soudní (státní) moci.⁹⁸ Za výkon spravedlnosti odpovídá stát prostřednictvím státních orgánů. Samospráva přísluší stavovským komorám. S ohledem na dělbu moci ve státě nelze pomýšlet o samosprávě v pravém slova smyslu u státního orgánu. K tomu F. Zoulík argumentuje, že „*na výkon soudce vskutku není možné pohlížet jako na výkon „svobodného“ povolání – jako je tomu třeba u advokátů – jde totiž o přímý výkon státní moci (soudní). Spojení „samospráva soudnictví“ je tak zcela zjevnou contradictio in adjecto.*“⁹⁹

⁹⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 62.

⁹⁷ VYKLICKÝ, J. Samospráva soudnictví. *Časopis Právník*, 1993, ročník 82, č. 10-12, s. 852.

⁹⁸ Podrobněji SLÁDEČEK, V. K takzvané samosprávě soudnictví. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 97.

⁹⁹ ZOULÍK, F. Státoprávní problémy soudcovských rad. *Právní praxe*. 2000, č. 8. s. 489.

Soudní „samosprávu“ lze stupňovat z hlediska jejího postavení. V *konzultativní samosprávě* má samosprávný orgán jen poradní charakter. V *participační samosprávě* orgán soudní samosprávy rozhoduje společně s orgánem státní správy. V *decizní samosprávě* rozhoduje orgán jako suverén.¹⁰⁰

O soudní „samosprávě“ se ve svých nálezech vyslovil i ÚS, který v odůvodnění mimo jiné uvádí, že „*soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na úrovni ministerstva (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví)*.“¹⁰¹ V dalším nálezu se ÚS vyslovil k principům správy soudnictví a absenci samosprávy, když uvedl, že „*z Ústavy vyplývá nutnost autonomního postavení soudní moci. Tento Ústavou předpokládaný a „ideální“ stav však v podmínkách České republiky neexistuje, neboť soudní moc zde nepředstavuje svébytnou a samostatnou reprezentaci, nemůže se projevovat navenek jako jedna z nezávislých mocí, ale je fakticky reprezentována Ministerstvem spravedlnosti, což se zobrazuje i v celé úpravě modelu správy soudů de lege lata*.“¹⁰²

V České republice je soudní „samospráva“ v podstatě prezentována u jednotlivých soudů soudcovskou radou jako konzultativní orgán. Pokud bychom hovořili o soudní samosprávě v podobě, v jaké existuje v jiných státech, jednalo by se o fungování Nejvyšší soudcovské rady s celostátní působností, která by byla vrcholným reprezentantem soudní moci.

8.2 Nejvyšší soudcovská rada jako základní prvek soudní samosprávy

Ve většině evropských zemí existují orgány samosprávy soudnictví na celostátní úrovni v podobě soudcovských rad. Název rady se v každém státě odlišuje. Nejčastější název je *Nejvyšší rada soudnictví* (Francie, Itálie, Belgie). Rady jsou moderní instituce, které vznikají převážně v posledních dvou desetiletích. Důvodem jejich vzniku je posílení nezávislosti soudnictví, vylepšení systému tzv. „vzájemných brzd a protivah“, důsledek přechodu k demokratickému systému, vytvoření nových orgánů zodpovědných za výkon

¹⁰⁰ Viz SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Inauguračná prednáška. Trnavská univerzita, Bratislavská vysoká škola práva, 2005. s. 22.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

soudnictví. Základní a primární funkcí každé rady v daném státě je ochrana a dohled nad výkonem nezávislého soudnictví a zajišťování podmínek.

Podkapitole o Nejvyšší soudcovské radě věnují rozsáhlou pozornost, jelikož se v České republice stále ozývají hlasy o její zavedení. Důkazem toho mohou být např. konference „Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku“ konaná v Senátu Parlamentu ČR dne 4. 12. 2007, výzva Soudcovské unie z 3. 3. 2008 adresovaná ministru spravedlnosti Jiřímu Pospíšilovi, analýza „Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice“ vypracovaná Nejvyšším správním soudem, nálezy Ústavního soudu zmiňující se v odůvodnění nálezů o samosprávě soudnictví, nedávné zprávy v médiích o možnosti zřízení Nejvyšší rady soudnictví,¹⁰³ a události poslední doby. Podkapitola komparuje nejvyšší soudcovské rady v jednotlivých evropských státech. Pro lepší přehled jsem podkapitolu rozdělil do pěti oddílů. Úvodní oddíl popisuje způsob konstituování rad, další pojednává o pravomocech rady, o kontrole rady, čtvrtý oddíl řeší vztahy soudcovských rad s ministerstvem spravedlnosti a poslední oddíl se zmiňuje o Evropské síti nejvyšších rad.

8.2.1 Konstituování soudcovských rad

Nejstarší soudcovskou radou je francouzská *Nejvyšší rada soudnictví* působící od roku 1946. V Nizozemí vznikla *Rada pro soudnictví* teprve v roce 2002 a na Slovensku v roce 2001. Soudcovské rady jsou upraveny v ústavách (Francie, Itálie, Španělsko, Maďarsko, Bulharsko, Slovensko) nebo v řadových zákonech (Dánsko, Finsko). Pokud je v pravomoci rady jmenování soudců, je vždy ústavně zakotvena.

Počet členů soudcovských rad se výrazně liší. Větší počet může být ovlivněn skutečností, že součástí rad jsou i členové Komise pro jmenování soudců (Švédsko, Dánsko, Anglie a Wales). Francouzská rada zastupuje zájmy soudců a také státních zástupců. Početná je belgická rada soudnictví skládající se ze 44 členů. Nejméně členů sedí v nizozemské radě čítající 5 členů.¹⁰⁴

Soudcovské rady mohou být složeny: pouze ze soudců (Litva), nebo soudci mají výraznou většinu (Polsko 17:8), soudci mají těsnou většinu (Nizozemí 3:2), rady se stejným

¹⁰³ Podrobněji Soudci se možná dočkají své nejvyšší rady, Nečas není proti. *iDnes.cz* [online]. 21.7.2011 [cit. 16.02.2012]. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/soudci-se-mozna-dockaji-sve-nejvyssi-rady-necas-neni-proti-pnb-/domaci.aspx?c=A110721_153124_domaci_js>.

¹⁰⁴ VYKLICKÝ, R., NEMETH, M. Soudcovské rady ve vybraných evropských státech [online]. Vydáno 22.8.2006 [cit. 16.02.2012]. Dostupné z: <[http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form\[0\]=8](http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form[0]=8)>.

počtem soudců i nesoudců (Francie, Dánsko), soudci mohou být také v menšině (Švédsko, Norsko).¹⁰⁵ Nesoudci v radě jsou zejména prezident, ministr spravedlnosti, státní zástupce, prezidenti stavovských komor, hodnostáři právnických fakult s patnáctiletou činností (Itálie), advokáti s patnáctiletou praxí (Španělsko), soudní úředníci (Belgie).

Existuje mnoho způsobů ustavování členů soudcovských rad. Někteří se stávají členy rady *ex officio*. Typicky prezident, ministr spravedlnosti, předsedové nejvyšších soudů, Nejvyšší státní zástupce. Další kandidáti jsou jmenováni parlamentem, vládou, prezidentem nebo panovníkem, advokátní komorou. Soudci jsou zpravidla voleni. Předsedou rady je většinou prezident republiky (Francie, Itálie), ministr spravedlnosti (Bulharsko) nebo předseda Nejvyššího soudu (Španělsko, Slovensko).¹⁰⁶

Průměrná délka funkčního období je čtyřletá (Itálie, Polsko). Pětileté období má Slovensko, Finsko, Slovinsko. Nejdelší funkční období v radě má Nizozemí s délkou šesti let. Nejkratší mají členové řecké rady, a to jeden rok.¹⁰⁷

8.2.2 Právomoci soudcovských rad

Právomoc soudcovských rad se v podstatných částech odlišuje modelem soudní správy v dané zemi (jižní, severní a hybridní model). Právomoci lze rozdělit do základních oblastí:

- a) Jmenování soudců, kariérní postup a vzdělávání soudců
- b) Jmenování soudních funkcionářů
- c) Disciplinární a kárná řízení
- d) Finanční a materiální.

Ad a) Rada nejčastěji navrhuje kandidáty na jmenování soudce a ti jsou jmenováni prezidentem (Francie, Slovensko, Maďarsko) nebo ministrem spravedlnosti (Dánsko). Ve Slovinsku jmenuje soudce na návrh soudní rady moc zákonodárná. Portugalské Nejvyšší soudcovské radě přísluší jmenování soudců, jejich přeložení a povýšení. Ve Francii soudce Nejvyššího soudu (Kasačního soudu) a předsedy odvolacích soudů (apelačních soudů) navrhuje ke jmenování Kolegium rady. Ostatní soudce navrhuje ke jmenování ministr spravedlnosti, ale soudcovská rada má právo veta.¹⁰⁸ Součástí rad některých států

¹⁰⁵ Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice, 2008. s. 100.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 100.

¹⁰⁷ VYKLIČKÝ, R., NEMETH, M. Soudcovské rady ve vybraných evropských státech [online]. Vydáno 22.8.2006 [cit. 16.02.2012]. Dostupné z: <[http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form\[0\]=8](http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form[0]=8)>.

¹⁰⁸ Srovnej KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. Praha : Nakladatelství Linde, 2004. s. 127; 393.

jsou i komise pro jmenování soudců, které mají poradní hlas při jmenování soudců, jež následně jmenuje ministr spravedlnosti (Dánsko). Ve Finsku je návrh na jmenování soudců předkládán vládě, ta jej předloží prezidentovi, který návrhem soudní rady není vázán. V Itálii jsou soudci jmenováni podle výsledků konkurzu (přijímací zkoušky) bez nutnosti justičního čekatelství. Ve Španělsku se nejprve skládá vstupní justiční zkouška a poté následuje období justičního čekatelství (v ČR tomu je naopak). V Řecku, Belgii nebo Dánsku patří k typickým pravomocem rad péče o vzdělávání soudců a zajišťování jejich odborného růstu.¹⁰⁹

Shrneme-li možnosti, tak v jednotlivých státech:

- rada navrhuje kandidáty na jmenování mocí výkonnou nebo zákonodárnou
- součástí rady je Komise pro jmenování soudců, která navrhuje kandidáty nebo má poradní hlas
- rada má právo veta při jmenování soudce mocí výkonnou
- rada připravuje přijímací zkoušky pro soudce.

Ad b) Při jmenování soudních funkcionářů rada nejčastěji předkládá doporučení na jmenování ministrovi nebo prezidentovi, který je návrhem vázán (Litva, Estonsko, Dánsko, Norsko), nebo vázán návrhem není (Nizozemí). V Polsku se rada pouze vyjadřuje ke jmenování funkcionářů. Ve Slovinsku jmenuje ministr jednoho ze tří kandidátů navržených soudní radou. Zajímavá je volba soudních funkcionářů ve Španělsku, kde zřízený Nominační výbor navrhuje radě vhodné kandidáty. Při výběru předsedy španělského Nejvyššího soudu Nominační výbor provede předvýběr a navrhne radě tři kandidáty, z nichž jeden je posléze nominován jménem rady ke jmenování španělským králem. V Itálii jmenuje soudní funkcionáře rada, přičemž ministr spravedlnosti se ke jmenování vyjadřuje. Výlučně jmenuje soudní funkcionáře rada v Maďarsku nebo Velké Británii.¹¹⁰

Nejběžnější způsoby jmenování soudních funkcionářů jsou:

- rada nominuje kandidáty a předkládá moci výkonné ke jmenování
- rada má poradní funkci při jmenování soudních funkcionářů
- rada výlučně jmenuje soudní funkcionáře.

¹⁰⁹ VYKLIČKÝ, R., NEMETH, M. Soudcovské rady ve vybraných evropských státech [online]. Vydáno 22.8.2006 [cit. 17.02.2012]. Dostupné z: <[http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form\[0\]=8](http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form[0]=8)>.

¹¹⁰ *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, 2008. s. 22; 26; 31; 45; 49; 54; 72;75; 82.

Ad c) V Itálii a Španělsku rada vede se soudci kárná řízení. Ve Velké Británii nemá rada kárné pravomoci. Ty přísluší lordu kancléři a předsedovi Nejvyššího soudu. Ve Finsku kárné řízení neexistuje, soudce může být na základě soudního rozhodnutí odvolán z funkce.¹¹¹ V Estonsku nebo na Slovensku rozhoduje o prohřešcích soudců speciální senát při Nejvyšším soudě. Ve Francii a Litvě vede kárné řízení speciální těleso napojené na soudcovskou radu.¹¹²

Kárná a disciplinární řízení se soudci probíhají před:

- soudcovskou radou
- zvláštním tribunálem nebo speciálním senátem
- speciálním tělesem napojeným na soudcovskou radu.

Ad d) Rozpočet soudnictví je plně v rukou rady, které jsou odpovědny za hospodaření (Dánsko, Norsko, Švédsko). Při sestavování rozpočtu v Norsku musí rada dodržet limit stanovený zákonem. Ve Švédsku je pro rozpočet stanoven tříletý cyklus, o němž vyjednává rada s vládou. Po jeho schválení se rozpočet přidělí jednotlivým soudům. Rada každý rok schvaluje výroční zprávu. Kromě zemí s ministerským modelem jsou rozpočty v režii výkonné moci ve Francii, Itálii, Anglii, Finsku, Estonsku. Ve Španělsku rada předkládá parlamentu zprávu o fungování soudnictví a předkládá své požadavky na výkon soudnictví (materiální vybavení, personál, finance). Rozpočet má na starosti ale ministerstvo spravedlnosti. V Maďarsku má rozsáhlé pravomoci rada, která sama připravuje návrh své rozpočtové kapitoly a předkládá jej předsedovi parlamentu bez souhlasu vlády.¹¹³ Podobně tomu je v Nizozemí, kde rada projedná rozpočet s ministerstvem a poté s ním přestoupí před Parlament. Pokud ministerstvo s rozpočtem nesouhlasí, vypracuje svůj návrh. Parlamentu jsou předloženy oba návrhy a ten se rozhodne pro jeden z nich.¹¹⁴

V jednotlivých zemích je rozpočet soudnictví:

- schvalován výlučně výkonnou mocí
- schvalován výlučně radou
- sestavován jiným orgánem a rada má poradní hlas
- sestavován radou a předkládán moci výkonné nebo zákonodárné ke schválení.

¹¹¹ KLÍMA, K., FENCL, V. Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad). In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 84; 85.

¹¹² *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, 2008. s. 36; 63.

¹¹³ *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, 2008. s. 49; 77; 70; 103.

¹¹⁴ JIRSA, J. Několik úvah o holandské justici, a nejen o ní. *Soudce*. 2004, č. 10, s. 2.

8.2.3 Kontrola činnosti soudcovských rad

Ve Velké Británii, Polsku a Nizozemsku rady nepodléhají soudní kontrole. V Irsku předkládá rada výroční zprávu ministrovi, který ji předkládá parlamentu. Ve Španělsku přezkoumává činnost rady Nejvyšší soud. V Bulharsku a Litvě se proti rozhodnutí rady lze odvolat k Nejvyššímu správnímu soudu. V Maďarsku přezkoumává hospodaření rady ministerstvo kontroly. V Belgii je předmětem kontroly čerpání finančních prostředků.¹¹⁵

8.2.4 Vztah soudcovských rad k ministerstvu spravedlnosti

Rada často spolupracuje s ministerstvem spravedlnosti. Spolupráce je důležitá za účelem fungování soudnictví jako veřejné služby. Italský ministr rozhoduje o finančních prostředcích a vyjadřuje se k výběru uchazečů do významných funkcí, rada se naopak vyjadřuje k zákonům ovlivňující justici. Stejně tak v Bulharsku rada spolupracuje s ministerstvem na návrzích právních předpisů týkajících se soudnictví. Ve Velké Británii nevznikají mezi radou a ministrem spravedlnosti, resp. Lordem kancléřem žádné vztahy. Španělská rada spolupracuje s ministrem při výběru soudních úředníků. V Belgii může ministr požádat radu o slyšení.¹¹⁶

8.2.5 Evropská síť Nejvyšších rad soudnictví „ENCJ“

Evropská síť Nejvyšších rad soudnictví (*European Network of Councils for the Judiciary* – dále jen *ENCJ*) je poradním orgánem Rady Evropy, která se zabývá otázkami správy a samosprávy soudnictví. Byla založena v roce 2004. *ENCJ* sdružuje všechny rady pro soudnictví v členských státech EU a zastupuje je v EU. Zemím, ve kterých celostátní rada soudnictví neexistuje, může být udělen status pozorovatele. Kandidátským státům EU a členským státům Evropského hospodářského prostoru může být udělen též status pozorovatele. Celkem má *ENCJ* devatenáct členů. Česká republika je spolu s dvanácti státy v roli pozorovatele. Orgány *ENCJ* jsou Valné shromáždění, Řídící výbor, Výkonná rada a prezident.¹¹⁷

¹¹⁵ KLÍMA, K., FENCL, V. Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad). In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 84; 85.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 80; 81.

¹¹⁷ *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)* [online]. Evropská unie, 2010 [cit. 22.2.2012]. Dostupné z: <<http://www.encj.eu/>>.

Hlavním cílem *ENCJ* je zlepšovat vzájemnou spolupráci národních soudcovských rad. Vypracovává řadu dokumentů a doporučení v oblasti soudnictví, správy soudnictví, postavení soudců, apod.

ENCJ podporuje rozvoj nezávislých soudních rad. Projektový tým *ENCJ* zpracoval v loňském roce Příručku soudních rad. Příručka obsahuje soubor doporučení týkajících se složení, pravomoci soudcovských rad, spolupráce s ministerstvem spravedlnosti, apod.¹¹⁸

8.3 Úvahy nad výhodami a nevýhodami soudní samosprávy

V kapitole 8.1 bylo zmíněno, že samospráva je u státních orgánů vyloučena. Soudy jsou státními orgány a soudci jsou státními zaměstnanci, tudíž nemohou být samosprávné. Vznikem Nejvyšší soudní rady by vznikl jakýsi kvazi orgán. Připustíme-li vznik tohoto orgánu, bylo by vhodné zvážit jeho výhody a nevýhody.

Z pohledu ústavního práva nastínila problematiku soudní samosprávy V. Parkanová, která uvedla, že z Ústavy vyplývá, že jedině svrchovaný lid je zdrojem veškeré státní moci a činitelem ji ustavujícím. Státní moc nemůže mít další legitimní zdroje. Lid ustaví a zorganizuje státní moc a vymezí jejich výkon a jako suverén se státní moci nevzdává ve prospěch orgánů tuto moc vykonávajících. Jestliže má být zachována pravomoc lidu jako kontinuálního nositele státní moci i vůči soudnictví, musí za něj být někdo vůči nim odpovědný. I kdyby zde nebyly ony ústavní ohledy, platí, že soudnictví není určeno soudcům, ale celé veřejnosti. Občané musí mít možnost, aby sami, nebo prostřednictvím svých zástupců soudy ustavili, zorganizovali a podrželi si také kontrolu nad jejich správou, zdůrazňují správou, nikoli rozhodováním.¹¹⁹

Podle názoru Z. Jemelíka by Nejvyšší soudcovská rada působila jako reprezentativní orgán, který si občan na rozdíl od moci zákonodárné nebo výkonné nezvolil. Rada by v očích veřejnosti mohla působit jako orgán, který rozhoduje sám o sobě a nemá žádnou kontrolu. Vznikla by mocenská struktura zcela nezávislá na vůli občanů a ze své činnosti by se nikomu nezodpovídala. Panovaly by obavy, že by takto spravovaná soudní moc časem degenerovala, ztratila výkonnost, podlehla korupci, dopouštěla by se na občanech svévole a zasahovala

¹¹⁸ *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) : Project on Councils for the Judiciary* [online]. Evropská unie, 2010 [cit. 22.2.2012]. Dostupné z: <http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=23&lang=en>.

¹¹⁹ Viz PARKANOVÁ, V. Pohled ministrů spravedlnosti. In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 11.

rušivě do působnosti moci výkonné a zákonodárné.¹²⁰ Tomuto názoru bych oponoval, neboť samospráva by představovala přece jenom omezenou autonomii v rámci ústavy a zákonných předpisů kontrolovanou určitým subjektem a specifikovanými nástroji s využitím disciplinárních a trestních institutů, což by mohlo být dostatečnou garancí pro její výkon.

V souvislosti se soudní samosprávou se často spojuje pojem *soudcokracie*, která vznikla ve Spojených státech amerických, kde Nejvyšší soud dotvářel svými precedenty pravomoci soudní instituce v systému brzd a protivah. Soudcokracie bývá vysvětlována jako snaha soudců nahradit tři moci mocí jedinou, tj. soudní. Soudcům jde o prosazování svých zájmů na úkor celospolečenských a získání vlivu na běhu věcí veřejných, ačkoliv k tomu nejsou povoláni podle principů dělby moci. Existuje zde reálné nebezpečí ztráty schopnosti orgánů státu stát efektivně řídit a řešit skutečné problémy života společnosti.¹²¹ U nás použil tento termín prezident republiky Václav Klaus jako reakci na rozhodnutí Ústavního soudu týkající se odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu. Podle prezidenta v naší zemi panuje vláda soudců, kde soudy dotváří ústavní a právní systém a kulturu naší země. Prezident výslovně prohlásil, že „v rozhodnutí jednoho ze senátů ÚS vidí nebezpečný posun polistopadových poměrů od parlamentní demokracie k soudcovskému korporativismu a k dosažení ničím neomezené soudcovské autonomie, která nikde ve světě neexistuje.“¹²² Domnívám se, že kdyby byl prezident seznámen se situací například na Slovensku, kde prezident nemůže odvolat předsedu Nejvyššího soudu bez návrhu Soudní rady,¹²³ nebo v Maďarsku, kde nejvyšší soudcovská rada jmenuje a odvolává předsedy i místopředsedy okresních i odvolacích soudů, změnil by možná svůj pohled na organizaci a fungování státní správy soudů u nás. Tím chci říci, že v jiných zemích existuje propracovaná soudcovská autonomie a korporativismus ve formě soudcovských rad s rozsáhlými kompetencemi. Pokud se nad věcí zamyslím z jiného úhlu, neodstranil přece jenom ÚS svým rozhodnutím týkající se odvolávání předsedkyně NS vadu v organizaci státní správy soudů?

Vznikem Nejvyšší soudcovské rady by se výkon státní správy částečně přenesl na ni. Vzniklo by v podstatě druhé ministerstvo, které by mělo vlastní byrokratický systém s vlastními úředníky. Soudce by se stal správním úředníkem a přestal by soudit. Mezi radou

¹²⁰ Viz JEMELÍK, Z. Pyrrhovo vítězství vzpurné soudkyně. In *Soudcokracie v ČR fikce, nebo realita* [online]. Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006 [cit. 23.02.2012]. s. 118. Dostupné z: <<http://cepin.cz/docs/dokumenty/sbor52.pdf>>.

¹²¹ BUREŠ, J. Soudcokracie: strašák anebo skutečná hrozba. In *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Sborník textů. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 176.

¹²² KLAUS, V. Stanovisko prezidenta republiky. In *Soudcokracie v ČR fikce, nebo realita* [online]. Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006 [cit. 23.02.2012]. s. 8.

¹²³ Srovnej čl. 145 a čl. 147 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

a ministerstvem by mohlo docházet ke kompetenčním konfliktům. Po fiskální stránce by vznik nové instituce byl finanční zátěží pro státní rozpočet. Pokud by soudci byli voleni do soudcovské rady, panovalo by v soudnictví určité „politické napětí“. Soudce, který by chtěl sedět v radě, by vedl asi nějakou volební kampaň a snažil by se oslovit své kolegy a dokázat, že on je nejvhodnějším kandidátem. Domnívám se, že k soudnictví se taková činnost nehodí.

Připustíme-li existenci Nejvyšší soudní rady, mohla by s ministerstvem připravovat nebo konzultovat zákony týkající se organizace soudní správy a soudnictví, odstraňovat mezery a nedostatky v právních předpisech. Spolupracovat s ministerstvem v dalších věcech a společně tak vyvažovat dělbu moci ve státě a naplňovat princip demokratického právního státu a nezávislosti soudů. V případě ohrožení nebo zásahu do nezávislosti soudního rozhodování, by se soudce mohl obrátit na zřízenou Nejvyšší soudcovskou radu. Rada by mohla lépe kontrolovat, zda jsou splněny podmínky pro soudní výkon a případně apelovat na moc výkonnou a zákonodárnou za účelem odstranění nedostatků. Rada by se stala vrcholným orgánem a důstojným reprezentantem soudní moci, jejíž vytvoření není v rozporu s normami ústavního práva.¹²⁴

Ve prospěch vytvoření nezávislého orgánu správy soudnictví hovoří také dokument Poradní rady evropských soudců (poradní orgán rady Evropy) *Doporučení CCJE (2007) OP No 10*.¹²⁵ nebo nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 18/06.

¹²⁴ Viz k tomu KLÍMA, K. Ústavní otázka „emancipace soudní moci“ a řízení soudů (obecných) ministerstvem. *Soudce*. 2006, č. 1. s. 13.

¹²⁵ *Consultative Council of European Judges (CCJE) : Doporučení CCJE (2007) OP No 10*. [online]. Evropská unie, 2007. Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf>.

9 Alternativní přístupy optimálního modelu státní správy soudů

Z analýzy předchozích kapitol lze dojít k závěru, že existuje mnoho alternativ, jak by se do budoucna mohla změnit státní správa soudů v České republice. Je těžké najít ideální model, který by bezproblémově fungoval. Žádná evropská země nemůže zaručeně říct, že její model státní správy soudů je nejefektivnější. Každý stát má odlišný systém správy, který je charakteristický v základních prvcích.

Od doby, kdy Otakar Motejl představil české veřejnosti svoji revoluční představu státní správy soudů, vzniklo mnoho dalších představ a návrhů, jak by mohla státní správa vypadat. Představu optimálního samosprávného modelu se zavedení soudcovské rady prezentovali například: soudci *Mojmír Putna* a *Petr Černý*,¹²⁶ *Nejvyšší správní soud*,¹²⁷ předseda Městského soudu v Praze *Jan Sváček*,¹²⁸ vedoucí a asistent plzeňské katedry ústavního práva *prof. Karel Klíma* s *Vladimírem Fenclem*,¹²⁹ apod.

Pokud bychom měli zvolit optimální model správy soudnictví, mohli bychom vybírat z pěti základních alternativ modelů:

- 1) Zachovat a reformovat současný ministerský model
- 2) Zachovat současný ministerský model a zřídit Komisi pro jmenování soudců
- 3) Zřídit Nejvyšší soudní radu jako poradní orgán ministerstva
- 4) Zřídit Nejvyšší soudní radu s pravomocemi
- 5) Zřídit Nejvyšší soudní radu a Komisi pro jmenování soudců

Ad 1) Ministerský model v naší zemi funguje přes sto let. Je zaveden také v Německu nebo Rakousku. Nedá se říct, že by to byl model nedemokratický, i když je v menšině v porovnání s ostatními státy. V poslední době panují jisté snahy opustit nebo pozměnit tento model a zapojit do činnosti některé prvky soudní samosprávy. Není nikde stanoveno, že když mají ostatní země soudní samosprávu, že ji musíme nutně zavést také u nás. Je třeba si uvědomit, že primární funkcí soudní správy je zajišťovat podmínky pro soudnictví a nezasahovat do jeho výkonu. Tento model úlohu zvládá. Jisté nedostatky se v posledních letech odstraňují a reformují. Model se stále zdokonaluje s ohledem na postupný vývoj a trendy.

¹²⁶ Viz PUTNA, M., ČERNÝ, P. Nový model správy justice. *Soudce*. 2008, č. 7-8, s. 6 – 12.

¹²⁷ Viz *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, 2008. s. 110.

¹²⁸ Viz SVÁČEK, J. Navrhujeme nový model soudní správy. *Soudce*. 2006, č. 9, s. 2 – 6.

¹²⁹ Viz KLÍMA, K., FENCL, V. Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad). In *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku* [online]. Praha : Kancelář Senátu, 2008. s. 90.

Např. zavedením konzultativního orgánu soudcovských rad u jednotlivých soudů nebo odvolávání soudních funkcionářů kárnými senáty. Pokud by se zjistilo, že v některé zemi přesvědčivě funguje jiný model, který je natolik efektivní a splňuje všechny požadavky správy soudů, zavedli bychom ho zřejmě i u nás. Zatím tomu tak není, proto není důvod měnit současný model. K tomu bych chtěl dodat, že významná je spolupráce ministerstva s předsedy krajských soudů. Při této spolupráci ministr nejen uděluje pokyny k vedení státní správy, ale přijímá požadavky na zajištění podmínek pro soudnictví a snaží se předsedům vyjít vstříc. Komunikace mezi ministerstvem a soudy není pouze jednosměrná směrem k předsedům. Ke stabilitě a lepšímu fungování modelu považují za vhodné nastavit jednotnou koncepci a budoucí jednotný směr, který budou dodržovat a respektovat vláda a následující ministři.

Ad 2) Výrazné zásahy do nezávislosti soudní moci lze spatřovat ve jmenování soudců výkonnou mocí. Model přináší jistou alternativu v tomto směru. Funguje pouze ve Finsku. Domnívám se, že vznikne-li takový orgán u nás, nepřineslo by to vyšší efektivitu výkonu soudnictví. Komise by existovala jen s jednou základní pravomocí jmenovat soudce. Komise by mohla eventuálně navíc zajišťovat justiční zkoušky a přípravu justičních čekatelů. Zavedení tohoto institutu by u nás znamenalo změnit Ústavu, protože jmenování soudců je ústavně zakotveno. Podle mého soudu nemá tento typ modelu naději na úspěch. V odborných kruzích se nikdy o takové variantě nehovořilo.

Ad 3) Při zřízení celostátní Nejvyšší soudcovské rady, je třeba zvážit, jakou roli by ve správě soudů hrála. Zda by měla rozsáhlé pravomoci nebo jen poradní funkci. Podle mé představy by rada v této variantě plnila konzultativní a poradní funkci. Ministr by s radou řešil závažné otázky v oblasti soudnictví a zajišťování podmínek jejího výkonu. Zakotvena by byla v zákoně o soudech a soudcích a nikoli ústavně, jelikož by neměla rozsáhlé pravomoci. Skládala by se výhradně ze soudců v čele s předsedou. Předsedou rady by byl předseda NS, který by se o předsednictví dělil po roce s předsedou NSS. Funkční období rady by mohlo být čtyřleté. Rada by se scházela v pravidelných intervalech s ministrem spravedlnosti. Jako konzultativní orgán by se vyjadřovala k právním úpravám navrhovaných změn v zákonech týkající se výkonu soudnictví. Mohla by sama navrhopvat jejich změny. Ministr by nebyl stanoviskem rady vázán. Jisté kompetence by rada mohla mít i vůči malým soudcovským radám na jednotlivých soudech. Například by mohla být pomocným poradním orgánem při řešení konfliktů mezi soudcovskou radou a předsedou soudu (například při sestavování rozvrhu práce). Rada by mohla také zastávat nominační funkci týkající se soudních

funkcionářů. Předkládat ministrovi stanoviska na jmenování předsedů a místopředsedů soudů. V podstatě by s ministrem konzultovala zásadní otázky týkající se soudnictví.

Ad 4) Je třeba zvážit, jaké základní charakteristické rysy bude Nejvyšší soudní rada mít. Zda bude naplňovat rysy severního, jižního nebo hybridního modelu. Svěříme-li radě rozsáhlé pravomoci, může vzniknout nekontrolovatelný orgán. Rady s rozsáhlými pravomocemi se v jiných zemích neosvědčily a jsou terčem časté kritiky (srov. situaci v Maďarsku). Dle mého názoru by rada v této variantě modelu měla mít ústavní zakotvení. Organizace, správa rady, Úřad rady a další podrobnosti budou upraveny v samostatném zákoně (nejlépe v zákoně o soudech a soudcích). Při zřizování rady je třeba vycházet ze tří stěžejních okruhů: Ustavování rady, pravomoci rady a kontrola rady. Na základě svých poznatků, bych doporučil zřídit radu následovně:

Nejvyšší rada soudnictví

Složení rady

- Počet členů rady: 17
- Členové: Předseda Nejvyššího soudu
 Předseda Nejvyššího správního soudu
 Ministr spravedlnosti
 Člen navržený prezidentem republiky
 Veřejný ochránce práv
 2 členové voleni Poslaneckou sněmovnou
 2 členové voleni Senátem
 8 soudců zvolených na sjezdu Soudcovské unie.

Kandidáty pro Parlament mohou navrhnout právnické fakulty, Česká advokátní komora, Exekutorská komora České republiky a Notářská komora České republiky. Funkční období volených členů a člena navrženého prezidentem republiky je 5 let. Sídlo rady je Brno. Rada je způsobilá usnášet se za přítomnosti alespoň poloviny jejich členů. K přijetí usnesení rady je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných členů. Předsedou rady je předseda Nejvyššího soudu, který se ve členství střídá s předsedou Nejvyššího správního soudu po jednoletých intervalech.

Základní pravomoci rady

Rada ve své kompetenci:

- Dohlíží na řádný výkon soudnictví
- Vydává nezávazná stanoviska a doporučení
- Navrhuje soudce na jmenování
- Volí a jmenuje předsedy místopředsedy soudů
- Navrhuje prezidentovi jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů NS a NSS
- Obstarává kariérní postup soudců.

Vyjadřuje se k:

- Návrhu rozpočtu kapitoly Ministerstva spravedlnosti týkající se soudnictví
- K právním předpisům týkající se organizace soudnictví
- K počtu soudců.

Školení soudců a odborného aparátu by nadále zajišťovala Justiční akademie. V kompetenci ministerstva by byla příprava justičních čekatelů a organizace justičních zkoušek. Kandidáta na funkci soudce by po složení justičních zkoušek ke jmenování soudcem navrhovala rada.

Kontrola rady

Rada každoročně předkládá zprávu o své činnosti Poslanecké sněmovně. Zprávu o hospodaření s finančními prostředky předkládá Úřad rady každoročně ministerstvu spravedlnosti, neboť rozpočet rady spadá pod rozpočtovou kapitolu Ministerstva spravedlnosti. Disciplinární řízení se členy rady je vedeno před kárným senátem podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Ad 5) Poslední varianta modelu se jeví v našich podmínkách jako nepravděpodobná. Společně s ministerstvem by zde totiž fungovaly další dvě nové instituce, které by byly zátěží pro státní rozpočet a administrativní systém. Činnost komise pro jmenování soudců by mohla vykonávat rada a tím by byl orgán zcela nadbytečný.

Závěr

V diplomové práci jsem se zabýval státní správou soudů. Státní správa, typický pojem pro moc výkonnou, ale neodmyslitelně patří už přes sto let i k moci soudní, jako institutu zajišťující podmínky pro chod soudnictví a jako jedna z brzd a vyvážení moci ve státě.

Základním smyslem práce nebyl pouhý popis činností výkonu státní správy nebo jeho komentář, ale kritická analýza problémů a nedostatků soudní správy a navrhování řešení k nápravě. Za důležitou jsem považoval komparaci našeho modelu správy soudnictví se zahraničními úpravami.

V úvodu diplomové práce jsem se věnoval pojmu a předmětu státní správy soudů a dospěl jsem k závěru, že státní správa soudu je specifická činnost, kterou nelze považovat za ryze klasický výkon státní správy. Pro komplexnost a pochopení tématu jsem popsal historii právní úpravy od roku 1918. Následně jsem se rozsáhle zaměřil na současnou právní úpravu správy, do jejíchž ustanovení několikrát zasáhl ÚS. Ten převážně řešil problematiku soudních funkcionářů a jejich zvláštního postavení ve vztahu k moci výkonné a soudní. V některých otázkách soudních funkcionářů nejsou dodnes jednotní ani soudci ÚS. Polemizovat bychom mohli třeba nad tím, zda funkce předsedy soudu a soudce jsou navzájem oddělitelné funkce. Problémy panují také v oblasti jmenování předsedů a místopředsedů soudů. V další kapitole jsem rozebral významné reformy soudnictví. Za revoluční považuji neuskutečněnou reformu navrženou ministrem O. Motejlem, která počítala s úplným převratem v oblasti správy soudnictví. Domnívám se, že by do státní správy přinesla mnoho nového, na co jsme nebyli zvyklí a připravení. Jádrem problému koncepce spatřuji v navrženém dvojkolejném systému státní správy soudů a problematiku řešení konfliktů mezi radou a ústředním orgánem. Odborná literatura často zmiňuje nejdůležitější orgány výkonu státní správy: ministerstvo a předsedy soudů. Státní správu vykonávají i další méně významné subjekty. Jisté postavení má u soudu ředitel správy nebo dozorčí úředník. U všech orgánů správy jsem analyzoval některé problémy související s jejich činností. Zvláště složitá situace je u předsedy soudů, od kterého se očekává špičková manažerská funkce a zároveň výkon soudnictví. Charakterizoval jsem svou představu manažerských činností předsedy soudu. Za přínosnou považuji krátkou kapitolu o výkonu státní správy soudu v praxi, která popisuje systém organizace na okresním soudě a činnost dalších subjektů na výkonu správy soudu. V jiných evropských státech existují rozdílné modely soudní správy. Považoval jsem za vhodné je charakterizovat za účelem návrhu variant možného optimálního modelu správy soudnictví v České republice. Zjistil jsem, že v mnoha státech je soudnictví organizováno

samosprávným orgánem, a proto jsem tématu samosprávy soudnictví věnoval širší pozornost. Snažil jsem se definovat pojem soudní samosprávy a vysvětlit, proč ji nelze chápat v tradičním pojetí. Jelikož je ve velké většině evropských států zavedena nejvyšší soudní rada jako základní prvek soudní samosprávy, rozebral jsem její ustavování, kompetence, kontrolu a spolupráci s ministerstvem. Rozdíl jsem komparoval s různými státy Evropy. V práci nechybí ani úvaha nad výhodami a nevýhodami zavedení soudní samosprávy v naší zemi. Myslím si, že by přinesla zpočátku hodně obtíží, ale nakonec bychom viděli spíše pozitiva z pohledu vyvážení dělby moci ve státě a naplnění principu demokratického právního státu. Ve finále jsem se snažil nastínit některé varianty, jak by mohla vypadat *de lege ferenda* státní správa soudů, zejména jsem navrhl složení a kompetence Nejvyšší soudcovské rady a její kontrolu.

Mohu říci, že státní správa je stále aktuálním tématem v oblasti soudnictví. Hovoří o ní soudci, soudní funkcionáři, ministr spravedlnosti, politici i právní veřejnost. Stěžejní problematikou je obava ze zásahů moci výkonné do moci soudní a stanovení mantinelů, co lze považovat za přijatelné v systému vzájemných „brzd a vyvážení“. Domnívám se, že základním problémem státní správy není ani tak zajišťování podmínek v oblasti materiální, finanční a personální u odborného a administrativního aparátu, jako spíš zásahy moci výkonné v oblasti jmenování a činnosti předsedů a místopředsedů soudů a ve jmenování soudců. Za zásadní spatřuji absenci určitého subjektu dohlížející na chod soudnictví, prezentující požadavky soudců, ochranu před zásahy do nezávislosti soudů. Tedy subjektu, který by mohl být určitou brzdou a vyvážením ve vztahu moci výkonné. Po vzoru většiny evropských států by takovým subjektem mohla být právě *Nejvyšší soudní rada*. Jestliže dovolíme zřídit radu, bude těžké prosadit její kompetence. O každou jednotlivou pravomoc se svede těžký politický boj. Zákodárce si může vybírat z různých modelů správy soudu, může dokonce převzít přesný model z jiného státu, ale je dobré mít na paměti staré pořekadlo, že když „*dva dělají totéž, není to vždy totéž*“.

Na základě poznatků a studia tématu diplomové práce si myslím, že by bylo vhodné ponechat systém současného modelu s tím, že by k němu vznikl celorepublikový poradní a konzultativní orgán Nejvyšší soudní rada, která bude mít zpočátku užší působnost a postupným časem si může vybudovat autoritu a důvěru veřejnosti a politiků. Do budoucna pak může rada získat větší okruh pravomocí. Argumentem k zachování modelu je z mého pohledu fakt, že zde existuje určitá tradice a zaběhlý systém, u kterého se nedostatky neustále odstraňují, především novelami k zákonům o soudnictví nebo nálezy Ústavního soudu.

Soudnictví postupným vývojem směřuje k větší nezávislosti. Ministerstvo vyvíjí úsilí ke zlepšování podmínek pro soudní moc, ale některé faktory nezávisí pouze na něm (např. schvalování výdajů státního rozpočtu pro soudnictví Poslaneckou sněmovnou). Na druhou stranu některé otázky výkonu právy by nemělo rozhodovat ministerstvo samo. Mělo by alespoň znát stanovisko, názor nebo doporučení orgánu zastupujícího soudní moc, již zmiňované Nejvyšší soudní rady. V případě, že by nebyla zřízena rada, bylo zajímavé uvažovat o zavedení institutu *soudního ombudsmana*, který by dohlížel primárně na dodržování podmínek pro výkon soudnictví a upozorňoval na zásahy do nezávislosti soudní moci. Domnívám se, že by to byl nový a zajímavý prvek ve státní správě soudů.

Závěrem bych si přál, aby má diplomová práce byla pomůckou pro ostatní studenty a právní veřejnost jako zdroj informací, ze kterého lze čerpat další náměty k vylepšení současného státní správy soudů.

Cizojazyčné resumé

Fremdsprachiges Resümee

Die Staatsgewalt ist in einem Rechtsstaat in die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt geteilt. Alle diese drei Gewalten sind von sich getrennt, gleichwertig, selbständig und sie wirken an sich einander mit Hilfe von dem System „der Bremsen und der Gleichgewicht“. Die richterliche Gewalt sollte im größten Maß von den zwei anderen Gewalten unabhängig sein. Ihre Unabhängigkeit garantiert die Verfassung.

Damit die richterliche Gewalt unabhängig wirken kann, sind dazu einige Bedingungen brauchbar. Diese Bedingungen werden einerseits von der gesetzgebenden Gewalt, die mithilfe der Rechtsnormen vor allem die Arten, Anzahl und Verteilung der Gerichte und die Regel für die Wirkung der Gerichte bestimmt, andererseits von der vollziehenden Gewalt in der Form der Staatsverwaltung der Gerichte festgestellt und garantiert. Die Staatsverwaltung der Gerichte bereitet die Bedingungen für den Vollzug der Justiz vor, vornehmlich garantiert sie die materiellen, personalen und wirtschaftlichen Bedingungen. Sie beeinflusst die Regulation der Cashflows aus dem Staatshaushalt, die für den Vollzug der richterlichen Gewalt bestimmt sind, ernennt die Richter und die Funktionäre, bestimmt die Anzahl der Richter und den administrativen Apparat, u. ä. Obwohl die Richter in der Rolle der Vorsitzenden und der selbstvertretenden Vorsitzenden an der Staatsverwaltung der Gerichte teilnehmen, unterstehen sie den Justizminister und können nicht die Entscheidung des Zentralorgans deutlich beeinflussen. Es wird oft darüber gesprochen, dass die Entscheidungshandlungen der vollziehenden Gewalt die Unabhängigkeit der Justiz bedrohen und in dem gegebenen Missverhältnis des Gleichgewichts der Gewalten in einem Staat sind. Es ist nötig darüber nachzudenken, wie groß das Maß der Unabhängigkeit und der Autonomie gegen den anderen zwei Gewalten wäre, damit die richterliche Gewalt problemlos und unabhängig fungieren könnte. Die Staatsverwaltung kann mit ihren Mitteln den Lauf der Justiz bedeutsam beeinflussen. Es wäre geeignet, damit mehrere Richter und weitere Subjekte des Rechtsmilieus an der Staatsverwaltung der Gerichte als das weitere Mittel im System „der Bremsen und der Gleichgewicht“ der Gewalten in einem Staat teilnehmen.

In der Mehrheit der europäischen Länder nehmen die Richter an der Verwaltung der Justiz in der Form der Selbstverwaltung teil, in der die höchste Behörde der Gerichtsrat und nicht der Justizminister ist. Die Gerichtsselbstverwaltung ist bei uns vor allem

aus der Sicht der Politiker unannehmbar, weil sie nicht zugeben, damit eine der Gewalten ihre eigene Selbstverwaltung hätte. Nach der Revolution wurden viele Überreste beseitigt, hier sind aber bestimmte Stereotypen geblieben, die langsam abgebaut werden. Ein Überrest ist auch die Staatsverwaltung der Gerichte in den Händen der vollziehenden Gewalt. Vielleicht könnte dieses veraltete Modell durch etwas Neues und Effektives ersetzt werden. Durch etwas, was problemlos in den anderen Staaten Europas fungiert. Es gibt aber auch gegensätzliche Meinungen, die von der Erhaltung des bestehenden Modells der Staatsverwaltung aus der traditionellen oder anderen Gründen zeugen. Antworten auf einige diese Fragen beinhaltet die Diplomarbeit.

Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Staatsverwaltung der Gerichte. Das Vorkapitel erklärt den Begriff und den Gegenstand der Staatsverwaltung der Gerichte. Für ein komplexes Verständnis wird das zweite Kapitel der Entwicklung der rechtlichen Regelung der Staatsverwaltung auf unserem Gebiet bis dem Jahr 1918 gewidmet. Dieses Kapitel beschäftigt sich detailliert mit der gegenwärtigen Staatsverwaltung der Gerichte, einschließlich der Analysen der Feststellungen des Verfassungsgerichtes. Es fehlen nicht die Reformanträge der einzelnen Justizminister auf die Verbesserung des gegenwärtigen Modells der Staatsverwaltung. Sehr umfassend kann man sich den einzelnen Organen der Staatsverwaltung der Gerichte und ihren Tätigkeiten widmen. Das weitere Kapitel analysiert und kritisiert nur einige aktuelle Probleme bei den einzelnen Organen der Staatsverwaltung. Notwendiges Teil der Arbeit ist die Präsentation und Charakteristik der europäischen Modelle der Staatsverwaltung der Gerichte, vor allem der Modelle der selbständigen beruflichen Selbstverwaltung. In vielen europäischen Ländern ist der Vollzug der Justiz von dem Selbstverwaltungsorgan organisiert und garantiert – von dem Höchsten Gerichtsrat, dessen Bestimmungen, Kompetenzen, Kontrolle und Mitarbeit sich mit der vollziehenden Gewalt in den einzelnen europäischen Ländern unterscheidet. Diese Diplomarbeit kompariert diese Verschiedenheiten und wies einige Unterschiede auf. Das siebte Kapitel definiert den Begriff die Selbstverwaltung der Justiz. Es erklärt, welche Stelle die Selbstverwaltung in unseren Bedingungen hätte, es erwähnt Vor- und Nachteile der Selbstverwaltung und kommentiert Ansichten der Gerichtsöffentlichkeit auf der rechtlichen Selbstverwaltung. Das Schlusskapitel beschreibt alternative Einstellungen des optimalen Modells der Staatsverwaltung der Gerichte mit der Suche geeigneter Varianten, wie *de lege ferenda* der Staatsverwaltung der Gerichte aussehen könnte.

Das Ziel dieser Diplomarbeit ist, die Unvollkommenheit des gegenwärtigen Systems der Staatsverwaltung zu analysieren, seine Mängel zu kritisieren, auf die unerwünschte Eingriffe der vollziehenden Gewalt in die richterliche Gewalt aufzuweisen und auf die Arbeit der Staatsverwaltung in den anderen Ländern hinzuweisen. Das Ergebnis ist die Überlegung der Änderungen der tschechischen Bearbeitung im Sinne der Varianten eines optimalen Modells der Staatsverwaltung der Gerichte, vor allem im Sinne des Vorschlags der Arbeit des Höchsten Gerichtsrats.

Dieses Werk ist vor allem für die Studenten bestimmt, die sich über diese Problematik interessieren. Die Informationen aus dieser Arbeit können Personen aus dem Rechtsbereich, aus der Justiz und auch aus der Öffentlichkeit verwenden. Für alle diese Leute könnte die Arbeit eine geeignete Inspiration für die weitere Schöpfung und Durchsetzung der Meinungen auf die mögliche Veränderung des Modells der Staatsverwaltung der Gerichte sein.

Seznam použitých pramenů a literatury

Knižní díla

1. KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. Praha : Nakladatelství Linde, 2004. 795 s.
2. KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha : C.H. Beck, 2004. 354 s.
3. MERKL, A. *Obecné právo správní, díl I*. Praha : Nakladatelství Orbis, 1931. 184 s.
4. MAYR-HARTING, R. Justiční správa. In. *Slovník veřejného práva československého, díl II*. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000. 1202 s.
5. MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů I*. Praha : Nakladatelství OIKOYMENTH, 2010. 378 s.
6. PLUNDR, O., HLAVSA, P. *Organizace justice a prokuratury*. 5. Podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha : Panorama, 1987. 259 s.
7. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 356 s.
8. SCHELLEOVÁ, I., STAVINHOVÁ, J. *Organizace soudnictví, notářství a advokacie*, I. díl. Brno : Doplněk, 1993. 176 s.
9. SCHELLEOVÁ, I., SCHELLE, K., BÍLÝ, V. et al. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. 592 s.
10. STAVINHOVÁ, J., HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno : Masarykova univerzita, 2003. 660 s.
11. WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A., ZOULÍK, F. et al. *Civilní právo procesní*. 6. vyd. Praha : Linde, 2011, 689 s.
12. ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha : C.H. Beck, 1995. 252 s.

Cizojazyčné knižní zdroje

13. SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Inauguračná prednáška. Trnavská univerzita, Bratislavská vysoká škola práva, 2005. s. 38.

Sborníky

1. KYSELA, J. (eds.). *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha : Kancelář Senátu, 2008. 163 s.

Použité prameny ze sborníku (autor a název článku)

- a) KLÍMA, K., FENCL, V. *Ústavní otázka nezávislosti soudní moci (komparativní pohled tzv. soudcovských rad)*.
- b) KÜHN, Z. *Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci*.
- c) MOTEJL O. *Správa soudnictví v ústavním kontextu*.
- d) PARKANOVÁ, V. *Pohled ministrů spravedlnosti*.
- e) POSPÍŠIL, J. *Pohled ministrů spravedlnosti*.
- f) SLÁDEČEK, V. *K takzvané samosprávě soudnictví*.

Dostupné z:< www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/model_spravy_soudnictvi.pdf>.

2. LOUŽEK, M. (eds.). *Soudcokracie v ČR fikce, nebo realita*. Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006. 183 s.

Použité prameny ze sborníku (autor a název článku)

- a) JEMELÍK, Z. *Pyrrhovo vítězství vzpurné soudkyně*.
- b) KLAUS, V. *Stanovisko prezidenta republiky*.

Dostupné z:< <http://cepin.cz/docs/dokumenty/sbor52.pdf> >.

3. ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Sborník textů. Brno : Masarykova univerzita, 2007. s. 245.

Použité prameny ze sborníku (autor a název článku)

- a) BUREŠ, J. *Soudcokracie: strašák anebo skutečná hrozba*.

4. *Transparency International : Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. Transparency International – Česká republika, 2010. 224 s.

Použité prameny ze sborníku (autor a název článku)

- a) KORBEL, F. *Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu*.
- b) KORBEL, F. *Reformní aktivity Ministerstva spravedlnosti v letech 2006-2008*.

Dostupné z:< http://www.transparency.cz/doc/justice_www_1.pdf >.

Časopisecká díla

1. ČERMÁK, K. Reformní meditace. *Bulletin advokacie*. 1999, č. 8, s. 4 - 7.
2. JIRSA, J. Několik úvah o holandské justici, a nejen o ní. *Soudce*. 2004, č. 10, s. 2 - 4.
3. KLÍMA, K. Ústavní otázka „emancipace soudní moci“ a řízení soudů (obecných) ministerstvem. *Soudce*. 2006, č. 1, s. 11 - 13.
4. LICHOVNÍK, T. Soudní samospráva v malém. *Soudce*. 2006, č. 10, s. 4 - 5.
5. LICHOVNÍK, T. Postavení soudních funkcionářů. *Soudce*. 2006, č. 6, s. 16 - 17.
6. PUTNA, M., ČERNÝ, P. Nový model správy justice. *Soudce*. 2008, č. 7-8, s. 6 - 12.
7. SVÁČEK, J. Navrhujeme nový model soudní správy. *Soudce*. 2006, č. 9, s. 2 - 6.
8. VYKLICKÝ, J. Předseda soudu očima předsedy soudu. *Soudce*. 2006, č. 10, s. 5 - 14.
9. VYKLICKÝ, J. Samospráva soudnictví. *Právník*. 1993, ročník 82, sešit 10-11, s. 852 - 858.
10. ZOULÍK, F. Státoprávní problémy soudcovských rad. *Právní praxe*. 2000, č. 8, s. 489 - 492.

Internetové zdroje

1. LANGÁŠEK, T. ÚS částečně vyhověl návrhu senátorů na zrušení některých ustanovení zákona o soudech a soudcích. *Ústavní soud České republiky* [online]. Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/3980>>.
2. KOSAŘ, D. Nález Pl. ÚS 39/08: Časově omezené mandáty soudních funkcionářů et al. *Jiné právo* [online]. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/nalez-pl-us-3908-casove-omezene-mandaty.html>>.
3. ONDREJÁT, M. Ústavní soudci kritizují vlastní nález jako nezákonný. *Britské listy* [online]. Dostupné z: <<http://www.blisty.cz/2006/9/14/art30289.html>>.
4. *Nejvyšší správní soud : Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice* [online]. 2008. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Hledani_optimalniho_modelu.doc>.
5. KRÁL, V. Ke koncepci stabilizace justice. *iPrávník* [online]. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2004. Dostupné z: <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/trestni-pravo/ap_8/pd_3/txtexpresion_sch%C5%AFzi/art_3739/detail.aspx>.

6. *Ministerstvo spravedlnosti : Koncepce reformy soudnictví* [online]. Ministerstvo spravedlnosti. Dostupné z: <http://www.justice.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/zresortu/koncepce1.html>>.
7. *Ústavně – právní výbor Senátu PČR a Transparency International – ČR : Právní fórum 2011* [online]. Dostupné z: <http://www.miroslavantl.cz/aktuality/698-stenozaznam-z-odborneho-seminae-justini-forum-2011>>.
8. SEDLÁČKOVÁ, V. Soudci volají po vzniku soudcovské rady. Přesvědčují o tom vládu. *Český rozhlas* [online]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/ zprava/soudci-volaji-po-vzniku-soudcovske-rady-presvedcuji-o-tom-vladu--924290>>.
9. Soudci se možná dočkají své nejvyšší rady, Nečas není proti. *iDnes.cz* [online]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/soudci-se-mozna-dockaji-sve-nejvyssi-rady-necas-neni-proti-pnb-/domaci.aspx?c=A110721_153124_domaci_js>.
10. VYKLIČKÝ, R., NEMETH, M. Soudcovské rady ve vybraných evropských státech [online]. Dostupné z: [http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form\[0\]=8](http://www.mareknemeth.cz/index.php?p=clanek.te2&form[0]=8)>.

Cizojazyčné internetové zdroje

11. *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)* [online]. Evropská unie, 2010. Dostupné z: <http://www.encj.eu/>>.
12. *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) : Project on Councils for the Judiciary* [online]. Evropská unie, 2010. Dostupné z: http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=23&lang=en>.
13. *Consultative Council of European Judges (CCJE) : Doporučení CCJE (2007) OP No 10.* [online]. Evropská unie, 2007. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf >.

Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 217/1896 ř.z., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řádu soudů (zákon o soudní organizaci).
4. Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky.
5. Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém.
6. Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.
7. Zákon č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, ve znění účinném do 31.12.1956.
8. Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.
9. Zákon č. 66/1956 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o organizaci soudů.
10. Zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů.
11. Zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.
12. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 156/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.
14. Zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.
15. Zákon č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky.
16. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Mezinárodní dokumenty

21. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podzákoné právní předpisy

22. Usnesení vlády č. 16475/54-1/1 ze dne 21. 12. 1954.
23. Nařízení RP 32/39, o německém soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava.
24. Instrukce Ministerstva spravedlnosti 1/2002 ze dne 3.12.2001, č.j. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.
25. Instrukce Ministerstva spravedlnosti 87/2002 – Org., k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů, v platném znění.

Důvodové zprávy k zákonům

26. Důvodová zpráva k zákonu č. 192/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.
27. Důvodová zpráva k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.
28. Důvodová zpráva k zákonu č. 215/2011 Sb., změna zákona o soudech a soudcích.

Zahraniční právní předpisy

29. Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 18.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 11.7.2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 6.10.2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08.

Diplomové a bakalářské práce

1. DUNČKO, M. Soudní samospráva v zemích EU[online]. 2008 [cit. 04.02.2012]. s. 67. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Kroupa. Dostupné z:
<<http://is.muni.cz/vyhledavani/?agenda=th&search=dun%C4%8Dko>>.
2. HORTOVÁ, K. *Veřejná správa v Protektorátu Čechy a Morava* [online]. 2011 [cit. 29.11.2011]. s. 41. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jaromír Tauchen. Dostupné z:
<http://is.muni.cz/th/195503/pravf_b/BP_protektorat_1_.pdf?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dprotektor%C3%A1t%20agenda:th%26start%3D1>.

Software Program

1. ASPI, ver. 13+. Wolters Kluwer ČR, a. s.