

Institut přísedících jako součást práva na výkon veřejných funkcí

Milan Boháček

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

ABSTRACT IN ORIGINAL LANGUAGE

Příspěvek se zabývá otázkou, do jaké míry lze považovat institut přísedících za realizaci práva na výkon veřejných funkcí v soudnictví, a do jaké míry je garantován i nerušený výkon tohoto práva. Kromě obecného kontextu týkajícího se pojetí práva na výkon veřejné funkce bude v této souvislosti blíže pojednáno o aspektech účasti lidu na výkonu státní moci.

KEYWORDS IN ORIGINAL LANGUAGE

laická participace; přísedící; veřejná funkce; právo na výkon veřejné funkce

ABSTRACT

The paper examines the extent to which the institute of lay judges can be regarded as an implementation of the right to exercise public offices in the judiciary, as well as to what extent the unhindered exercise of this right is guaranteed. In addition to the general context regarding the concept of the right to exercise a public office, people's participation in the exercise of state power will also be discussed in this context.

KEYWORDS

lay participation; lay judges; public office; right to exercise a public office

1 Úvod

Účast veřejnosti na výkonu soudnictví je v České republice realizována prostřednictvím institutu přísedících, upraveného zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Ačkoliv jeho současná podoba i opodstatněnost často vzbuzují rozporuplné reakce mezi laickou i odbornou veřejností, přesto je využíván v části prvostupňového trestního soudnictví a v rámci civilního soudního řízení pak ve věcech pracovněprávního charakteru.

Zároveň se jedná i o veřejnou funkci, jak je blíže uvedeno v následujícím textu, na niž se vztahují určitá specifika stran politických práv zakotvených na ústavní úrovni. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat právo na přístup k veřejné funkci v rámci soudnictví a poté se blíže zaměřit na existenci tohoto práva ve vztahu k funkci přísedícího. Následující pojednání bude také doplněno relevantní judikaturou vrcholných soudních instancí v České republice.

2 Právo na výkon veřejné funkce v soudnictví

Uvedené právo není v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹ ani v jiných právních předpisech výslovně zakotveno. Proto – má-li vůbec existovat – je třeba jej judikatorně dovodit z práva na přístup k veřejným funkcím, které již součástí právní úpravy na ústavní úrovni je, konkrétně čl. 21 odst. 4 Listiny: „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“

Kromě právní úpravy v Listině lze právo na přístup k veřejné funkci nalézt i v mezinárodněprávních dokumentech, jež Česká republika ratifikovala, a tudíž jsou pro ni závazné. Konkrétně se jedná o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,² který v čl. 25 písm. c) stanoví: „*Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.*“

Uvedená právní úprava tak stanoví základní rámec, který státním občanům České republiky umožňuje ucházet se o výkon veřejné funkce. Jak však již bylo uvedeno, není zde výslovně zakotveno také právo tuto veřejnou funkci nerušeně vykonávat. Přesto však je toto právo předmětem diskuzí i soudních sporů; aby bylo možno jej analyzovat blíže, je v prvé řadě zapotřebí jej vymezit. Po zvážení všech okolností možností výkonu tohoto práva je praktické jej vnímat ve dvou rovinách:³

- právo svoji funkci vykonávat, tj. nebýt z ní sesazen a
- právo na výkon své funkce, tj. svých pravomocí, bez vnějších neoprávněných zásahů.

Uvedené dvě roviny jsou aplikovatelné i při posuzování práva na nerušený výkon veřejné funkce v rámci soudnictví. Oběma aspekty se ve své judikatuře zabýval i Ústavní soud ČR, a to v kauzách, které se týkaly bývalé předsedkyně Nejvyššího soudu ČR JUDr. Ivy Brožové.

Co se týče práva svoji funkci vykonávat, tj. nebýt z ní sesazen, zde lze uvést kauzu označenou Brožová I, která spočívá v pokusu prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu. V této kauze⁴ se prezident republiky rozhodl odvolat předsedkyni Nejvyššího soudu pro údajné neplnění povinností, neboť to v té době mu to umožňovalo ustanovení § 106 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb., ve znění zák. č. 192/2003 Sb. Předsedkyně Nejvyššího soudu však toto ustanovení napadla u Ústavního soudu, jenž potom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 stížnosti vyhověl s tím, že princip „kdo jmenuje – odvolává“ rozhodně nelze použít. Uvedl, že funkce je pro soudce kariérním postupem a že odvolání ze závažných důvodů sice možné je, avšak kvůli dodržení dělby moci by k němu mělo docházet jen soudem a zákonem stanoveným způsobem.

¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

² Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

³ Uvedené dělení přijato z LAJSEK, Vladimír: Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR.

⁴ *Ibidem*

Ústavní soud v nálezu akcentuje princip nezávislosti soudní moci, který je upraven zejména ustanoveními čl. 81 a čl. 82 odst. 1, 2, 3 Ústavy,⁵ a také principem dělby moci (čl. 2 odst. 2 Ústavy), s tím, že reálná nezávislost soudů je specifický a nepostradatelný atribut soudní moci, který nemůže být nijak zpochybňován. Není tedy přípustná jakákoli ingerence jiné státní moci. Důsledná dělba moci se v rámci Ústavy projevuje mimo jiné i v institutu inkompatibility funkcí.

K neoddělitelnosti funkce předsedy soudu od soudcovské funkce Ústavní soud uvedl, že nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné, a soudce na straně druhé. Atributy soudcovské nezávislosti se tak musí vztahovat i k předsedům soudu. Předsedu proto nemůže odvolat orgán výkonné moci, aniž by se neporušily všechny potřebné požadavky. Předseda Nejvyššího soudu totiž nemůže být považován za činitele výkonné složky státu, protože by potom byl členem exekutivy.

Druhou rovinnou práva na nerušený výkon své funkce, tj. svých pravomocí, bez vnějších neoprávněných zásahů pak lze ilustrovat kauzou označenou Brožová II.⁶ Tato kauza navazovala na kauzu předešlou (Brožová I), když poté, co se prezidentu republiky nepodařilo jmenovat svého kandidáta předsedou Nejvyššího soudu, pokusil se jej dosadit alespoň na post jeho místopředsedy, avšak proti vůli předsedkyně Ivy Brožové. Prezident republiky se přitom zaštitil ustanovením čl. 62 písm. f) Ústavy, jež mu dává pravomoc jmenovat ze soudců kromě předsedy i místopředsedy Nejvyššího soudu. Předsedkyně Nejvyššího soudu však spatřovala problém v tom, že prezidentův kandidát nebyl k Nejvyššímu soudu vůbec přidělen, k čemuž by nejdříve musela dát souhlas. Proto se kvůli podezření, že došlo k zásahu do jejích pravomocí, obrátila k Ústavnímu soudu, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 judikoval, že ministr spravedlnosti může přidělit soudce k Nejvyššímu soudu jen se souhlasem jeho předsedy. Ministr je tedy příslušným státním orgánem jen při tomto souhlasu, jedná se proto o akt se subsumpcí. Ústavní soud konstatoval, že ačkoliv je ministr spravedlnosti sám o sobě nadán pravomocí přidělování soudců k jednotlivým soudům, k perfektnosti tohoto aktu potřebuje souhlas předsedy soudu.

Ústavní soud se vypořádal i s dílčím aspektem práva na nerušený výkon veřejné funkce: souhlas s přidělením sice udělil místopředseda Nejvyššího soudu, který zrovna předsedkyni zastupoval, avšak dle názoru Ústavního soudu není uvedená kompetence udělena Nejvyššímu soudu jako orgánu, ale jen jeho předsedovi. Ustanovení § 121 odst. 2 zák. č. 6/2002 Sb. totiž říká, že pravomoc k výkonu státní správy Nejvyššího soudu je svěřena výhradně jeho předsedovi, který jí může pověřit místopředsedu. V tomto případě však k žádnému pověření nedošlo.

Uvedené judikáty tak vymezily základní rámec pro posouzení práva na nerušený výkon veřejné funkce v rámci soudnictví, přičemž zdůraznil především principy dělby moci a nezávislosti soudů a soudců, zakotvené v Ústavě, a poskytl svým výkladem ochranu pravomocem konkrétního soudního funkcionáře s tím, že tyto pravomoci nelze extenzivním výkladem přenášet i na další – v tomto případě podřízené – soudní funkcionáře.

3 Právo na výkon funkce přisedícího

Dosavadní judikatura Ústavního soudu se týká, jak bylo uvedeno, práva na výkon funkce soudce, respektive soudního funkcionáře (kauzy Brožová I a II); obdobně se Ústavní soud

⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

⁶ LAJSEK, Vladimír: Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR.

zabýval i právem na výkon veřejné funkce v rámci moci zákonodárné – konkrétně se jednalo o právo na výkon mandátu poslance či senátora (kauzy Melčák a Nádvorník). Zatímco všechny tyto veřejné funkce jsou chráněné na ústavní úrovni, tj. samotnou Ústavou, jiné veřejné funkce, jako například funkce přisedícího, nejsou již na této úrovni upraveny, nýbrž mají své právní zakotvení v rovině zákona. Vzniká zde proto otázka, lze-li i jim poskytnout stejnou ochranu, jakou Ústavní soud poskytl například soudci, jenž vykonává funkci předsedy soudu.

K samotnému postavení přisedících v českém právním řádu ve vztahu k posouzení práva na výkon veřejné funkce lze citovat především čl. 94 odst. 2 Ústavy: „Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.“ a ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích: „Funkce soudce a přisedícího je veřejnou funkcí.“ Je tedy zřejmé, že ústavodárce zmocnil zákonodárce k tomu, aby formou zákona upravil účast lidu na soudním rozhodování, pokud k tomu shledá důvod. Jinak řečeno, nejen samotný institut přisedících, ale ani laická participace na soudním rozhodování jako taková není samozřejmostí, respektive ústavním institutem. Zákonodárce se nicméně rozhodl laickou participací do právního řádu zavést prostřednictvím institutu přisedících a zároveň této funkci přiznal veřejný charakter.

K jednotlivým rovinám práva na nerušený výkon veřejné funkce pak lze uvést, že z pohledu požadavku dělby moci má postavení přisedícího obdobný charakter jako funkce soudce, neboť i v tomto případě platí inkompatibilita funkcí, zakotvená v ustanovení § 74 odst. 2 věta třetí zákona č. 6/2002 Sb.: „Funkce přisedícího není slučitelná s funkcí člena komory Parlamentu, jakož i s jinými činnostmi, o nichž to stanoví zákon.“ Podobně je chráněna i nezávislost a nestrannost přisedícího při výkonu jeho funkce. Ustanovení § 79 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb. upravuje tyto atributy následovně: „(1) Soudci a přisedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.“ a „(2) Nikdo nesmí narušovat nebo ohrožovat nezávislost a nestrannost soudců a přisedících.“

Druhá rovina práva na výkon funkce přisedícího bez vnějších neoprávněných zásahů se týká zejména okolností, za nichž lze přisedícího odvolat z funkce. Postup odvolání z funkce upravuje ustanovení § 97 zákona č. 6/2002 Sb. tak, že přisedící může být odvolán pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny tři podmínky:

- na návrh příslušného předsedy soudu,
- zastupitelstvem, které ho zvolilo,
- nastala-li alespoň jedna ze tří předpokládaných skutečností:
 - přisedící závažným způsobem porušil své povinnosti,
 - přestal splňovat předpoklady pro zvolení do funkce nebo
 - je zdravotně nezpůsobilý vykonávat své povinnosti

Z uvedeného vyplývá, že možné důvody porušení práva na výkon veřejné funkce přisedícího lze spatřovat zejména v ohrožení jeho nezávislosti a nestrannosti přisedícího, přičemž zde je poskytována stejná ochrana jako v případě soudce, nebo v jeho nezákonném odvolání či pokusu o něj. V tomto případě lze očekávat porušení jeho práva na nerušený výkon veřejné funkce v nesplnění zákonných podmínek pro odvolání, přičemž problematickou se jeví zejména podmínka spočívající v závažném porušení povinností přisedícího, neboť tato podmínka je nejvíce náchylná k extenzivní interpretaci, a tudíž nejsnáze zneužitelná.

Co se týče judikatury týkající se práva na výkon veřejné funkce, která není zakotvena přímo v Ústavě, lze zde uvést důležitý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, sp.

zn. 6 As 226/2014, týkající se výkonu veřejné funkce myslivecké strážce. Nejvyšší správní soud zde judikoval, že osobě zastávající funkci myslivecké strážce, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále konstatoval, že myslivecká stráž je veřejnou funkcí a strážníci jsou úředními osobami, které jsou nadány určitými, v řadě aspektů významnými vrchnostenskými pravomocemi uvedenými zejména v § 14 zákona o myslivosti. Myslivecká stráž má zákonem pevně stanovené funkční období a zákon taktéž uvádí taxativně konkrétní důvody pro zrušení, respektive zánik ustanovení mysliveckou stráží. Nejvyšší správní soud zde propojil svou judikaturu s judikaturou Ústavního soudu, když poukázal na to, že Ústavní soud dovodil, že „čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého čl. 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“ [nález sp. zn. II. ÚS 53/06].

S poukazem na výše citovaný případ odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce hlavou státu Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Není však malých funkcí*“, jak by mohla znít parafráze pořekadla známého z divadelního prostředí. Na základě uvedené argumentace neshledal Nejvyšší správní soud žádný důvod omezovat uplatnitelnost čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jen na nejvyšší patra správy veřejných záležitostí a konstatoval, že osobě zastávající funkci myslivecké strážce, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek a do doby, než jí funkce podle zákona zanikne.

4 Závěr

Zejména na základě citované judikatury lze učinit závěr, že právo na výkon veřejné funkce lze dovodit a dožadovat se jeho ochrany v případě porušení jiného chráněného práva, a to konkrétně práva na přístup k veřejné funkci, které je zakotveno jednak ve vnitrostátním právním předpisu (čl. 21 odst. 4 Listiny) a jednak v mezinárodní smlouvě (čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), jíž je Česká republika vázána.

Ústavní soud poskytl ochranu právu na výkon funkce soudce v kauzách Brožová I a II proti aktům prezidenta republiky, přičemž v této souvislosti vyzdvihl důležitost principu dělby moci a nezávislosti a nestrannosti soudce. Poskytnul také ochranu soudnímu funkcionáři při výkonu jeho pravomocí a postavil se proti extenzivnímu výkladu právních předpisů spočívajícímu v přenosu těchto pravomocí i na jiné funkcionáře soudu.

V duchu názoru Nejvyššího správního soudu, že *není malých funkcí*, lze dovodit i ochranu výkonu funkce přísedícího coby veřejné funkce upravené na zákonné a nikoliv ústavní úrovni. Případné porušení tohoto práva pak lze předpokládat v rovině porušení nezávislosti a nestrannosti přísedícího nebo v jeho odvolání (či pokusu o něj) v rozporu se zákonem.

LITERATURE

- LAJSEK, Vladimír: Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR. In: Všehrd. Časopis českých právníků [online]. 8. 12. 2010 [cit. 3. 1. 2016]. ISSN: 1801-3678 (online).

Dostupné z: <http://casopis.vsehrd.cz/2010/12/pravo-na-neruseny-vykon-verejne-funkce-v-cr/>.

Contact – e-mail

bohacek@mail.muni.cz