

Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců?*

Has "Pospíšil's" Reform of Disciplining Judges Really Led to Harsher Disciplinary Sanctions?

David Kosar^{**}, Tereza Papoušková^{***}

Abstrakt

Cílem tohoto článku je posoudit důsledky zavedení nového modelu kárného řízení se soudci prosazenou ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem v roce 2008. „Pospíšilova reforma“ (zákon č. 314/2008 Sb.) přenesla kárné řízení na Nejvyšší správní soud, zavedla jednoinstanční kárné řízení se soudci, zaktotalizovala smíšené složení kárných senátů s paritním zastoupením soudců a nesoudců a v mnoha ohledech zpřísnila kárné řízení (např. zvýšením sankcí, prodloužením subjektivních i objektivních lhůt pro podání kárné žaloby a zaktotalizováním institutu „třikrát a dost!“). Na české poměry se jednalo o revoluční změnu. Nebylo tedy překvapením, že soudci okamžitě Pospíšilovu reformu kárného řízení označili za „sankční“ novelu a napadli ji před Ústavním soudem. Ústavní soud jim však nevyhověl a Pospíšilův model přetrvával bez výrazné změny dodnes. Můžeme tak posoudit, zda Pospíšilova reforma skutečně přinesla očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv. Za tímto účelem tento článek porovnává výsledky kárných řízení se soudci zabývaných před Pospíšilovou reformou v letech 2003–2008 s výsledky kárných řízení se soudci zabývaných po Pospíšilové reformě v letech 2009–2014. Hlavním závěrem naší kvantitativní studie je, že v rozporu s očekáváním tvůrců Pospíšilovy reformy, ke zpřísnění kárného postihu českých soudců ve střednědobém horizontu v drtivé většině ukazatelů nedošlo. Po implementaci Pospíšilovy reformy totiž poklesl počet kárných návrhů, nominálně i procentuálně poklesl počet kárných návrhů, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl počet soudců „donucených k odložení taláru“ (tj. součet soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení) a poklesla i celková úspěšnost kárných návrhů.

Klíčová slova

Soudy; soudci; kárné řízení; nezávislost soudců; justiční reforma.

Abstract

The aim of this article is to assess consequences of the introduction of a new model of disciplining judges proposed by the Minister of Justice Jiří Pospíšil and his allies in 2008. The so-called "Pospíšil's reform" (Law no. 314/2008 Coll.) transferred disciplinary trials with judges to the Supreme Administrative

* Výzkum, který vedl k výsledkům publikovaným v tomto článku, získal finanční prostředky od Grantové agentury ČR (projekt č. 13-07384P, panel č. P408).

** Doc. JUDr. David Kosar, Ph.D., LL.M., J. S. D., Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: David.Kosar@law.muni.cz / ORCID: orcid.org/0000-0001-5025-1367

*** Mgr. et Mgr. Tereza Papoušková, Ústav pro otázky soudnictví a Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno / Judicial Studies Institute and Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: tereza.papouskova@law.muni.cz

Court, introduced single-instance disciplinary proceedings with judges, established mixed composition of disciplinary panels with a parity of judges and non-judges, and in many aspects tightened disciplinary proceedings (e.g. by allowing harsher sanctions, extending subjective as well as objective time limits for initiating the disciplinary motion, and establishing the “three strikes” principle). In the Czech context it was a revolutionary change. Not surprisingly, judges immediately challenged Pospíšil’s reform before the Czech Constitutional Court (CCC). However, the CCC rejected their arguments and thus Pospíšil’s model has prevailed until today. That allows us to ask the following research question: Has Pospíšil’s reform met the expectations of the drafters and led to harsher disciplinary sanctions of Czech judges? To answer this question we employ the “before/after” research design and compare the results of disciplinary motions with judges initiated before Pospíšil’s reform (between 2003 and 2008) with the results of disciplinary motions initiated after Pospíšil’s reform (between 2009 and 2014). The main conclusion of our quantitative study is that, contrary to the expectations of the drafters, Pospíšil’s reform has not (regarding almost all indicators) tightened disciplining of Czech judges in the medium term. Most importantly, after the implementation of Pospíšil’s reform the number of disciplinary motions declined, the number of successful disciplinary motions (i.e. the motions that led to a disciplinary punishment) decreased nominally as well as proportionally, and the number of judges who were forced to leave the judiciary (i.e. the total number of judges who were either recalled by a disciplinary panel or resigned after the disciplinary motion had been initiated against them) dropped as well.

Keywords

Courts; Judges; Disciplinary Proceedings; Independence of Judges; Judicial Reform.

Úvod

Když v roce 2008 tehdejší ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil předložil¹ svou reformu kárného řízení se soudci,² vyvolalo to mezi soudci obrovské pozdvižení.³ Kritika této reformy nabrala ještě více na síle poté, co ji hladce schválil parlament České republiky.⁴ Není se čemu divit. Pospíšilova reforma zásadně změnila institucionální nastavení českého kárného soudnictví, neboť přenesla tuto agendu z vrchních soudů a Nejvyššího soudu na Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“), zavedla jednoinstanční kárné řízení, zakotvila paritní složení „soudcovských“⁵ kárných senátů, které se nově skládají ze tří soudců a tří

1 Vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 20. února 2008, nicméně Jiří Pospíšil připravoval svou reformu pochopitelně dříve – první verze věcného záměru změn byla dokončena Ministerstvem spravedlnosti již v lednu 2007.

2 Srov. zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 314/2008 Sb.“, „Pospíšilova novela“ či „Pospíšilova reforma“); a důvodovou zprávu k tomuto zákonu.

3 Srov. např. ŠIMKA, Karel. Návrh novely zákona o soudech a soudcích a zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 12, s. 2.

4 Pospíšilova novela byla schválena 16. července 2008 a vstoupila v účinnost 1. října 2008.

5 Zde upozorňujeme na skutečnost, že složení kárných senátů při NSS pro státní zástupce (jež bylo rovněž pozměněno Pospíšilovou novelou) je odlišné: soudce NSS, soudce Nejvyššího soudu, 2 státní zástupci, advokát a zástupce právnických fakult.

nesoudců,⁶ a v mnoha ohledech zpřísnila kárné řízení (např. zvýšením sankcí, prodloužením subjektivních i objektivních lhůt pro podání kárné žaloby a zakotvením institutu „tříkrát a dost!“). Navíc samo ministerstvo spravedlnosti si v části Pospíšilovy novely týkající se kárného soudnictví vytyčilo za cíl „zprísnění kárného řízení“.⁷

Soudci Pospíšilovu novelu zákona o soudech a soudcích a zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců označili za „sankční novelu“⁸ a okamžitě napadli klíčový aspekt Pospíšilovy novely, tj. jednoinstančnost kárného řízení, u Ústavního soudu.⁹ Ústavní soud však návrhu nevyhověl a zamítl jej, přičemž „posvětil“ i paritní složení kárných senátů.¹⁰ Pospíšilův model kárného soudnictví tak „přežil“ ústavní přezkum¹¹ a přetrval bez větších změn až dodnes.

Okamžitě se rovněž vyrojily spekulace o tom, co vlastně Pospíšilova reforma přinese. Jeden tábor kritiků této reformy očekával zpřísnění kárného postihu českých soudců. Podle jiných komentátorů nový model kárných řízení sloužil ministru Pospíšilovi jen „k získání levných populistických bodů“ v rámci tažení proti „falešné soudcovské kolegiilitě“, a tudíž žádné výrazné změny nepřinesl.¹² Podobně rozpornou interpretaci dopadů Pospíšilovy reformy poskytovaly i první zevrubné analýzy rozhodování nových kárných senátů. Například Jaromír Jirsa v roce 2011 poukazoval na to, že nové kárné senáty ještě neodvolaly žádného soudce z funkce a tvrdil, že rozhodují podobně jako dosud, a tudíž k žádnému zpřísnění nedošlo.¹³ Svůj článek Jirsa dokonce ukončil ironickou úvahou, aby náhodou „ministr spravedlnosti za pár let nevolal po znovuobnovení starého, čistě soudcovského modelu a aby sami soudci nebojovali za laický prvek“.¹⁴

6 V některých případech jsou nesoudcovští členové kárných senátů označováni za „laiky“. Označovat státního zástupce či advokáta, který má obdobnou profesní zkoušku a léta praxe ve stejném systému jako soudce (respektive profesora právnické fakulty), za „laika“, tedy rétoricky jej stavět na stejnou úroveň jako skutečně laické „přisedlí“ (u nichž se nevyžaduje právnické vzdělání), nepovažujeme za přiléhavé.

7 Srov. blíže část 2.1.

8 K vnímání Pospíšilovy reformy jako „sankční“ novely srov. KOSAŘ, David. Reflexe fungování kárného soudnictví v České republice. In: ČAPUTOVÁ, Zuzana a Eva KOVÁČECHOVÁ (eds.). *Vybrané aspekty disciplinárního soudnictví*. Pezinok: Via Iuris, 2013, s. 13–16.

9 Přesněji řečeno, návrh na zrušení klíčových ustanovení Pospíšilovy novely Ústavnímu soudu předložil kárný senát NSS v řízení o konkrétní kontrole norem.

10 Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010.

11 Jisté pochybnosti o vhodnosti i ústavnosti Pospíšilovy reformy kárného soudnictví však přetrvávají i po nálezu Ústavního soudu; srov. nesouhlasná stanoviska připojená k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010; KOHOUTEK, Milan. Z jednání kolegia předsedů krajských soudů. *Soudce*, 2011, roč. 13., č. 3, s. 4; MALENOVSKÝ, Radek. Několik úvah nad vhodností a ústavností určitých aspektů kárného řízení se soudci. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 11, s. 402–408; ZEMANOVÁ, Daniela. Rozhodování kárných senátů Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců za období říjen 2008 – srpen 2012: Objektivní statistika a subjektivní pohled předsedkyně kárného senátu. In: ČAPUTOVÁ, Zuzana a Eva KOVÁČECHOVÁ (eds.). *Vybrané aspekty disciplinárního soudnictví*. Pezinok: Via Iuris, 2013, s. 9; nebo KOSAŘ, David, Marek ANTOŠ, Zdeněk KÚHN a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústavní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 248–256.

12 Srov. JIRSA, Jaromír. Soudcovská nezávislost a kárné řízení. *Soudce*, 2011, roč. 16, č. 8, s. 8–13.

13 Tamtéž.

14 Tamtéž. Tento názor, že nové kárné senáty mohou být (zejména vzhledem k přítomnosti nesoudců, kteří mohou mít větší úctu vůči soudcům a nemusejí dohlédnout dalekosáhlost důsledků jejich pochybení) ve skutečnosti ještě mírnější, ostatně nevěřejně zastávalo nemálo znalců českého justičního prostředí.

Na tento článek reagoval Tomáš Němeček, který s Jírou nesouhlasil a konstatoval, že nová kárná řízení skutečně „přinesla reálné zpřísnění“, které je však na první pohled „neviditelné“, a proto si ho málokdo uvědomuje.¹⁵ Tato „neviditelnost“ podle Němečka spočívala v tom, že pro posouzení dopadů Pospíšilovy reformy je nutné vzít v potaz nejen meritorní rozhodnutí kárných senátů, ale i zastavení kárného řízení z důvodu vzdání se funkce kárně stíhaným soudcem, které může být motivované hrozbou z přísné sankce kárného senátu. Nejednoznačné interpretace poskytovaly i pozdější úvahy o kárných řízeních se soudci po Pospíšilově reformě. Například Daniela Zemanová v roce 2012 uvedla, že si žádnou analýzu sice nedělala, ale nepřekvapilo by ji, kdyby „supersenáty“ rozhodovaly tak jako předtím kárné senáty na vrchních soudech.¹⁶

Vzhledem k tomu, že od účinnosti Pospíšilovy reformy uplynulo již více než 8 let, je možné tyto prvotní úvahy ověřit a zhodnotit střednědobé¹⁷ důsledky nového modelu kárného soudnictví. Hlavní výzkumná otázka tohoto článku zní tedy následovně: Přinesla Pospíšilova reforma ve střednědobé perspektivě očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv? Za účelem zodpovězení této otázky tento článek porovnává výsledky ukončených¹⁸ kárných řízení se soudci zahájených *před* Pospíšilovou reformou v letech 2003–2008 s výsledky kárných řízení se soudci zahájených *po* Pospíšilově reformě v letech 2009–2014, tj. v období šest let před účinností novely a v období šest let po ní.¹⁹

Vzhledem k omezenému rozsahu si tento článek neklade za cíl komplexní kvalitativní posouzení²⁰ dopadů Pospíšilovy novely. Jeho cílem je posoudit její dopady na kárné řízení

15 Srov. NĚMEČEK, Tomáš. Zločin a pokárání: Po prohře se soudcem Kozákem ministerstvo spravedlnosti uvažuje o změně pravidel pro kárné řízení. *Lidové noviny*, 23. 1. 2012, s. 17.

16 Srov. parafrázi výroků Daniely Zemanové. Tamtéž, s. 17.

17 Tento článek si neklade za cíl predikovat *dlouhodobé* důsledky Pospíšilovy reformy.

18 Z tohoto důvodu se nevěnujeme kárným řízením zahájeným v pozdějších letech, neboť řada z nich nebyla ještě ukončena meritorním rozhodnutím, což by zásadním způsobem ovlivňovalo interpretaci „nekompletních“ dat v letech 2015–2017. Členění na roky 2003–2008 a 2009–2014 navíc umožňuje porovnat dva modely kárného řízení – Burešův (který nabyl účinnosti 1. dubna 2002) a Pospíšilův (který nabyl účinnosti 1. října 2008). Pokud bychom chtěli zkoumat výsledky kárných řízení před rokem 2003, museli bychom zohlednit existenci odlišného „federálního“ modelu kárného soudnictví (fungujícího v letech 1993–2002).

19 Přesněji řečeno, je pro nás v následujících analýzách rozhodující datum 1. 10. 2008 (účinnost Pospíšilovy novely), řízení jsou tedy dělena na řízení zahájená v období 1. 1. 2003 – 30. 9. 2008 a v období 1. 10. 2008 – 31. 12. 2014.

20 K tomu srov. např. MALENOVSKÝ, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 11); BOBEK, Michal. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 14, s. 502–510; MATEŠ, Pavel a Karel ŠEMÍK. Nad důstojností soudcovského stavu. *Jurisprudence*, 2014, roč. 23, č. 2, s. 40–45; FRIEDEL, Tomáš. Jak čeští soudci (ne)smí jednat: Praxe kárného soudu ve věcech kárných řízení se soudci v letech 2008–2014. *Jurisprudence*, 2015, roč. 24, č. 1, s. 15–23; či HAUPTFLEISCHOVÁ, Iva. Chování a jednání soudce „mimo talár“ jako kárné provinění z pohledu samotných soudců. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, roč. 23, č. 3, s. 290–301.

se soudci²¹ toliko z hlediska základních kvantitativních kritérií. Samotný článek se skládá z následujících částí. Část 1 shrnuje nejdůležitější změny, které Pospíšilova reforma kárného řízení přinesla, a rovněž se krátce zamýšlí nad vyřčenou i nevyřčenou motivací, jež za ní stála. Část 2 tvoří jádro článku a skrze analýzu konečných rozhodnutí vydaných v kárných řízeních v obdobích zhruba šest let před účinností Pospíšilovy novely (2003–2008) a šest let po ní (2009–2014) zkoumá z kvantitativního hlediska dopady Pospíšilovy reformy českého kárného soudnictví. Část 3 interpretuje výstupy z části 2 a ukotvuje je do širšího kontextu. Část 4 shrnuje závěry tohoto článku.

1 Shrnutí Pospíšilovy reformy kárného řízení a toho, co k ní vedlo

Tato část ve zkratce rozebere hlavní změny, které Pospíšilova novela přinesla, a nastíní atmosféru v době přijímání této novely, která nám umožní lépe pochopit motivaci pro reformu českého kárného soudnictví. Oba aspekty, jak skutečný rozsah Pospíšilovy reformy, tak vyřčené i nevyřčené důvody, jsou klíčové pro kontextualizaci kvantitativních výstupů naší analýzy kárných řízení se soudci v letech 2003–2014.

1.1 „Revoluční“ aspekty Pospíšilovy reformy kárného řízení

Před Pospíšilovou novelou bylo kárné řízení se soudci dvojinstanční – v první instanci rozhodovaly vrchní soudy, proti jejichž rozhodnutí mohli kárně stíhaní soudci podat odvolání k Nejvyššímu soudu.²² Na obou stupních rozhodovali o kárných proviněních soudců senáty složené výhradně ze soudců z povolání. Tento „Burešův model“ kárného soudnictví zakotvený v roce 2002 z institucionálního hlediska úzce navazoval na „federální model“ kárného soudnictví,²³ který na území České republiky fungoval s drobnými změnami²⁴ od roku 1991 do přijetí nového zákona o soudech a soudcích²⁵ a nového kárného řádu²⁶ prosazených tehdejším ministrem spravedlnosti Jaroslavem Burešem.²⁷

²¹ V této souvislosti je nutné zmínit, že Pospíšilova reforma se vztahovala i na kárná řízení se státními zástupci. K tomu srov. VRBÍK, Marek. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jakožto kárného soudu, v řízeních o kárné odpovědnosti státních zástupců. *Státní zástupitelství*, 2015, roč. 13, č. 2, s. 29–37; MOTYČKA, Petr. Kárná řízení advokátů, soudců a státních zástupců anebo měří se všem stejným metrem? *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 45, č. 1–2, s. 46–52; LATA, Jan. Vývoj kárného řízení ve věcech státních zástupců. *Státní zástupitelství*, 2015, roč. 13, č. 4, s. 16; a FRIEDEL, Tomáš. Ještě o kárném řízení advokátů, soudců a státních zástupců. *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 45, č. 10, s. 49–52. K praxi později vytvořených kárných senátů ve věcech soukromých exekutorů, srov. VYLEGALA, Jan. Jednoinstančnost či dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, roč. 21, č. 1, s. 94–100.

²² Srov. § 3 odst. 2 ve spojení s § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců ve znění před novelou č. 314/2008 Sb.

²³ Zákon č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců.

²⁴ Pro podrobnější rozbor vývoje právní úpravy kárné odpovědnosti soudců na území České republiky srov. BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

²⁵ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

²⁶ Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

²⁷ Proto tento model označujeme pro lepší odlišení od „Pospíšilova modelu“ jako „Burešův model“.

Pospíšilova reforma vnesla do kárného soudnictví hned několik zásadních změn. V první řadě přenesla kárná řízení se soudci z vrchních soudů a Nejvyššího soudu na NSS, který se nově stal jediným kárným soudem.²⁸ Dále zavedla ve věcech kárného řízení se soudci jednoinstanční kárné řízení, čímž znemožnila kárné stíhaným soudcům podat proti rozhodnutí nových kárných senátů odvolání.²⁹ V nových kárných senátech při NSS navíc nezasedají pouze soudci z povolání a dokonce nemají ani většinu. Pospíšilova novela totiž zakotvila šestičlenné kárné senáty s paritně zastoupeným soudcovským a nesoudcovským prvkem z odborné právní veřejnosti. Nové kárné senáty se skládají ze tří soudců a tří nesoudců, a to konkrétně z jednoho soudce NSS (který je zároveň předsedou senátu), jednoho soudce Nejvyššího soudu, jednoho soudce nižších soudů, jednoho státního zástupce, jednoho advokáta a jedné osoby vykonávající jiné právní povolání, což je zpravidla člen akademického sboru jedné z českých právnických fakult.³⁰

Kromě těchto institucionálních změn Pospíšilova novela v mnoha ohledech zpřísnila samotné kárné řízení. Konkrétně zvýšila horní hranici sankce snížení platu a prodloužila dobu jejího působení,³¹ prodloužila subjektivní i objektivní lhůty pro podání kárné žaloby³² a zakotvila institut „tříkrát a dost!“ pro zahájení řízení o nezpůsobilosti k výkonu funkce soudce v důsledku třetího pravomocného odsouzení pro kárný delikt v předchozích pěti letech.³³

Na české poměry šlo tedy o rozsáhlé změny, byť řada z nich nebyla tak revoluční, jak je soudcovský stav podával.³⁴ Co k těmto změnám ale přesně ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila vedlo? Na to se pokusí najít odpověď následující část tohoto článku.

1.2 Proč k této novele vůbec došlo?

Prvotním vodítkem pro zjištění motivace Jiřího Pospíšila a jeho týmu je důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb. V obecné rovině důvodová zpráva konstatuje, že změny úpravy kárného řízení by měly přispět k „zefektivnění práce justice“.³⁵ Pokud jde o nesoudcovské členy kárných senátů, přisedící z řad jiných právních profesí by podle záměrů tvůrců reformy „měli do kárného řízení vnést úhledu odlišné od těch, které lze předpokládat

28 Srov. § 3 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

29 Srov. § 21 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

30 Srov. § 4 a § 5 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

31 Srov. § 88 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích.

32 Srov. § 9 odst. 1 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

33 Srov. § 91 písm. c) zákona o soudech a soudcích.

34 Např. jednoinstanční kárné řízení existovalo pro soudce (alespoň některých soudů) podle rakouskouherské úpravy účinné do roku 1950, podle komunistických kárných řádů (srov. § 19 zákona č. 67/1950 Sb.; a § 5 a 15 zákona č. 37/1957 Sb.) i podle federálního modelu kárného soudnictví (srov. § 5 a 18 zákona č. 412/1991 Sb. ve znění do 31. 12. 1992 a § 5 a 18 zákona č. 412/1991 Sb. ve znění po 31. 12. 1992) přetrvávajícího až do Burešovy reformy v roce 2002.

35 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb., sněmovní tisk, č. tisku: 425/0.

u členů kárných senátů z řad soudců, a měli by umožnit posoudit kárné provinění komplexněji a objektivněji.³⁶ Jinak řečeno, cílem navrhované úpravy bylo zvýšit objektivitu při rozhodování kárných soudů o kárných proviněních soudců „*odstranit tak v co nejvyšší míře vznik možných pochybností o nestrannosti rozhodování v těchto stavovských věcech*“.³⁷ Pokud jde o druhou zásadní změnu, zavedení jednoinstančního kárného řízení, důvodová zpráva se opírá o rozsáhlou historickou a komparativní analýzu, ale pro pochopení skutečné motivace tvůrců Pospíšilovy novely je důležitější pasáž, v níž je implicitně kritizována rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v kárných věcech. Ministerstvo spravedlnosti totiž zastávalo závěr, že „*druhostupňový soud v podobě kárného senátu Nejvyššího soudu v praxi funguje jako jakýsi orgán „graciační“, který nepochybuje o skutkových zjištěních prvostupňového kárného soudu, tradičně však pouze uložené kárné opatření zmírňuje*“,³⁸ tj. sníží srážky z platu či úplně upustí od potrestání. Tolik k zásadním institucionálním změnám.

Ohledně hmotněprávních úprav kárné odpovědnosti je důvodová zpráva rovněž zdrženlivá a skutečnou motivaci otevřeně neuvádí. Zvýšení maximální hranice kárného opatření snížení platu soudce je odůvodněno potřebou „*rozšířit prostor pro úvahu senátu kárného soudu o tom, jaké kárné opatření má v projednávané věci uložit*“,³⁹ prodloužení subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení kárného řízení „*by mělo poskytnout větší časový prostor pro posouzení skutku, který je nebo by mohl být kárným proviněním*“⁴⁰ a zakotvení zásady „*tříkrát a dost*“ navrhovatel považuje za nezbytné proto, aby „*každý takový konkrétní případ [opakovaného kárného provinění] mohl posoudit nezávislý soud, který rozhodne o tom, zda uvedená situace zpochybňuje důvěryhodnost dalšího setrvání soudce v soudcovské funkci*“.⁴¹

Důvodová zpráva tak „zprísňení“ kárného postihu českých soudců výslovně jako svou motivaci nezmiňuje. Šlo tedy jen o přehnanou reakci soudcovského stavu? Ne tak docela. Skutečnou motivaci Pospíšilovy reformy odhalil jeho náměstek František Korbel, který rok po nabytí účinnosti Pospíšilovy novely konstatoval, že „*[c]ílem [reformy kárného řízení] bylo dosáhnout jistěho zprísňení a navrácení důvěryhodnosti kárného systému v očích veřejnosti, neboť tento byl těžce pošramocen několika exemplárními příklady stavovské solidarity mezi soudci a nedůsledností či zjevně nepřiměřenou mírností některých kárných rozsudků, zejména Nejvyššího soudu. Zvláště flagrantní byl případ mladoboleslavského soudce Pavla Nagybo, který byl za „vymyšlení“ celého hlavního líčení, které zmeškal, včetně nadiktování smyšlených závěrečných řečí obžaloby i obhajoby a vynesení rozsudku „potrestán“ Nejvyšším soudem snížením platu o jednu čtvrtinu na půl roku*“.⁴²

36 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb., sněmovní tisk, č. tisku: 425/0.

37 Tamtéž (důraz doplněn).

38 Tamtéž.

39 Tamtéž.

40 Tamtéž.

41 Tamtéž.

42 KORBEL, František. „Ministerská“ novela zákona o soudech a soudcích. *ASPI*, 2009, ASPI ID: LIT-34568CZ (důraz doplněn).

Tuto motivaci potvrzuje i Daniela Zemanová, která v rozhovoru s Tomášem Němečkem uvedla, že „[n]ikdo to nikdy výslovně neřekl, ale podle mého názoru celá novela vznikla kvůli jednomu odvolacímu senátu na Nejvyšším soudu, s nímž nikdo neuměl nic udělat“.⁴³ Podle Tomáše Němečka tím Daniela Zemanová naráží právě na senát Nejvyššího soudu, jemuž předsedal Jiří Pácal – podle Němečka „jeho senát vrátil talár i proslulému lháři Pavlu Nagyovi, který zmeškal líčení a pak si vymyslel závěrečné řeči účastníků (Nagy se hájil, že musí v justici zůstat, neboť by se „těžko adaptoval na jinou práci“)“.⁴⁴

Z toho jasně plyne, že hlavní motivací Pospíšilovy reformy byla skutečně snaha o zpřísnění kárného postihu českých soudců, přičemž jako záminka pro tento krok posloužilo několik excesů jednoho senátu Nejvyššího soudu. Zpřísnění kárného postihu českých soudců však nebylo cílem samo o sobě – mělo sloužit vyššímu cíli, a to konkrétně zvýšení legitimacy celého kárného procesu navenek a v konečném důsledku zvýšení důvěry veřejnosti v soudnictví.⁴⁵

2 Kárná řízení se soudci před Pospíšilovou novelou (2003–2008) a po ní (2009–2014)

Dopady Pospíšilovy reformy jsme zjišťovali skrze analýzu konečných rozhodnutí vydaných v kárných řízeních v obdobích zhruba⁴⁶ šest let před účinností novely a šest let po ní.⁴⁷ Samotná kvantitativní analýza těchto rozhodnutí pochopitelně nemůže postihnout veškeré myslitelné dopady Pospíšilovy novely, nicméně přináší zajímavé a relevantní výsledky, na kterých se dá následně stavět.⁴⁸

Prvním hlediskem, které se k posouzení dopadů novely přirozeně nabízí, ovšem z nějž lze tyto posuzovat jen ve velice omezené míře, je počet návrhů na zahájení kárného řízení. Jak naznačuje Graf č. 1, v letech 2009 až 2014 bylo návrhů na zahájení kárného řízení se soudci podáno o něco méně než v letech předchozích.⁴⁹ Konkrétněji, před Pospíšilovou novelou bylo průměrně podáno asi 33 návrhů na zahájení kárného řízení proti soudci ročně, kdežto po novele jich k NSS ročně napadlo jen asi 28,⁵⁰ což představuje pokles

43 Srov. citaci Daniely Zemanové in NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

44 Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

45 K rozboru těchto vyšších cílů srov. zejména BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

46 Slovo „zhruba“ zde odkazuje na skutečnost, že novela nabyla účinnosti ke konci roku 2008, konkrétně 1. 10. 2008.

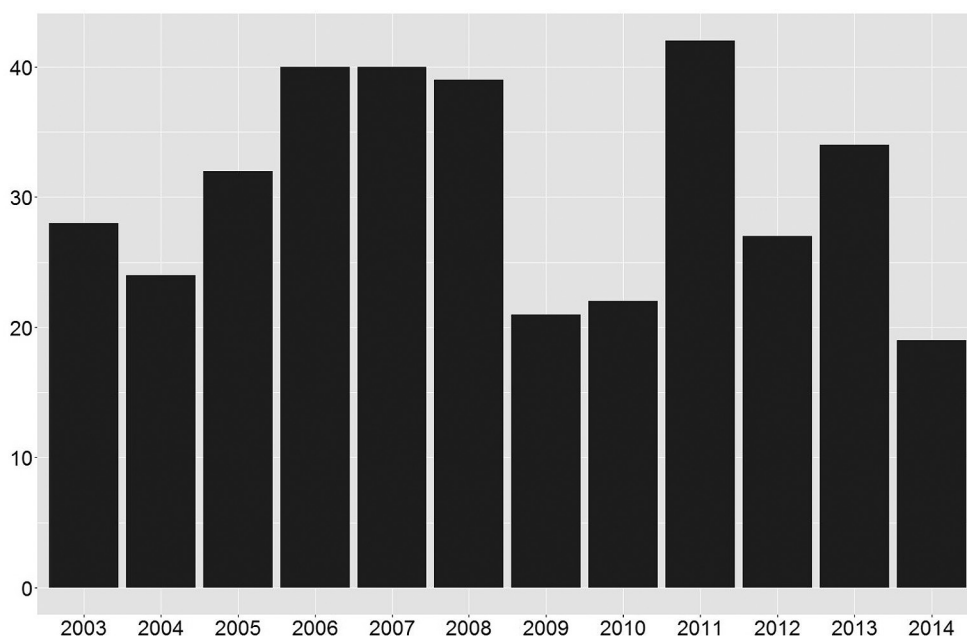
47 Rozhodnutí vydaná v řízeních zahájených po Pospíšilově novele jsme stáhli z webu NSS. Rozhodnutí vydaná v řízeních zahájených dříve jsme získali od Ministerstva spravedlnosti.

48 V této souvislosti poukazujeme rovněž na skutečnost, že v tomto článku z důvodu omezeného prostoru nezohledňujeme mírně kolísající celkový počet soudců obecných soudů v České republice ve sledovaných letech 2003–2014. Tohoto zjednodušení jsme si vědomí, nicméně v letech 2003–2014 byl český soudcovský stav již naplněn a rozdíly v počtu soudců v tomto období jsou zanedbatelné. Srov. KOSAR, David. *Perils of Judicial Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 216 a Annex C.

49 Respektive, přesněji, v těchto letech bylo zahájeno méně kárných řízení (nesledovali jsme datum podání návrhu, ale datum zahájení řízení).

50 Z výpočtu ročních průměrů počtu návrhů kárných řízení zahájených před novelou a po ní byl vynechán rok 2008, protože 3 z celkových 39 návrhů podaných v tomto roce byly již vyřizovány v novém režimu. Navíc se lze domnívat, že počet řízení zahájených v tomto roce (ať už před účinností novely nebo po ní) mohl být připravovanou změnou ovlivněn.

přibližně o 15 %. Jak jsme však již předeslali, nelze samozřejmě tvrdit, že po novele byli oprávnění navrhovatelé stran podání návrhů na zahájení kárných řízení proti soudcům zdráhavější (a tedy že soudcům kárné provinění častěji procházelo) nebo naopak že soudci v letech po novele více dodržovali své povinnosti a méně narušovali důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovali důvěru v soudnictví. Takové závěry by totiž bylo možno činit až po zohlednění všech případů, v nichž navrhovatelé mohli/měli zvažovat podání návrhů na zahájení kárného řízení proti soudcům, a motivů, které je vedly k rozhodnutí návrh (ne)podat. Znalost jen těch případů, kdy se navrhovatelé nakonec rozhodli návrh skutečně podat, k učinění takových závěrů nepostačuje. Jelikož je ovšem počet návrhů podaných před novelou a po ní a počet návrhů podaných v jednotlivých letech nestejný, budeme v následujících analýzách pracovat s relativními, a nikoliv absolutními hodnotami.⁵¹



Graf č. 1: Počet kárných řízení zahájených v jednotlivých letech

Další hlediska, na jejichž základě je možné dopad Pospíšilovy novely posuzovat, je možné rozdělit do dvou větších skupin. První skupinu tvoří hlediska vyplývající z kárných návrhů samotných, druhou pak hlediska vyplývající až z konečného rozhodnutí kárného soudu. Do první skupiny tak spadají převažující typ navrhovatele, převažující článek soudní soustavy, v rámci nějž působili kárně stíhaní soudci, a převažující typ jejich

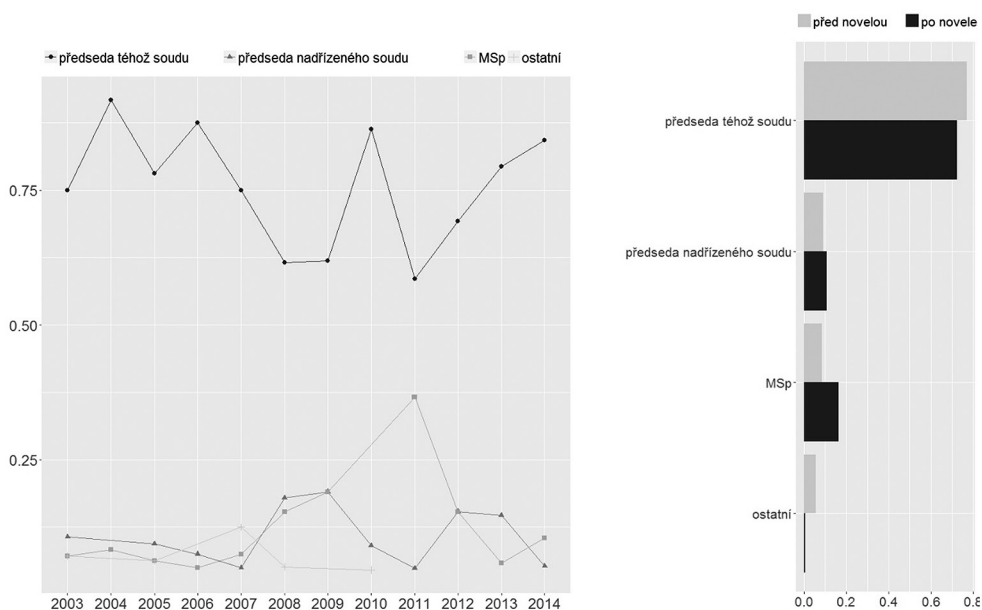
⁵¹ Pro úplnost je nutno uvést, že z dalších analýz vynecháváme 2 ze 168 návrhů kárných řízení zahájených po novele, neboť o nich nemáme požadované informace (konkrétně jde o řízení vedená pod sp. zn. 11 Kss 9/2011 a 11 Kss 6/2012).

kárného provinění. Do druhé pak výsledek kárných řízení, úspěšnost jednotlivých typů navrhovatelů a povaha uložených kárných opatření. Samozřejmě existuje i mnoho dalších, námi na základě prosté kvantitativní analýzy rozhodnutí vydaných v kárných řízeních nepostižených hledisek. Těmi mohou být jak již výše zmiňovaná autokorekce nežádoucího jednání ze strany soudců zapříčiněná strachem z přísných postihů nebo proměna uvažování potenciálních navrhovatelů, tak například i změna ve způsobu argumentace navrhovatelů nebo odůvodnění rozhodnutí kárného soudu. Jak jsme však již upozorňovali, tento článek si neklade za cíl komplexní kvalitativní posouzení dopadů Pospíšilovy novely. Jeho cílem je posoudit její dopady z hlediska základních kvantitativních kritérií.

Začneme první ze dvou výše zmiňovaných skupin, tedy údaji vypovídajícími o kárných návrzích samotných. Co se týče prvního z nich – typu navrhovatele – sledovali jsme, jakou část (podíl) kárných řízení v daném roce (Graf č. 2) a v období před novelou a po ní (Graf č. 3) zahájil předseda téhož soudu, kde působil kárně stíhaný soudce, či předseda soudu nadřízeného a jak aktivní byli z tohoto pohledu ministr spravedlnosti a ostatní aktivně legitimovaní navrhovatelé.⁵² Jak ze srovnání napříč jednotlivými roky, tak i z celkového porovnání stavu před novelou a po ní je patrné, že po Pospíšilově novele mírně vzrostl podíl návrhů podaných ministrem spravedlnosti. Nejviditelnější je tento nárůst v roce 2011, kdy ministr spravedlnosti zahájil 15 z celkových 41 kárných řízení (asi 37 %), přičemž předsedové týchž soudů se na celkovém počtu návrhů podíleli asi z 59 % (24 ze 41 kárných návrhů) a zbylých 5 % návrhů (2 kárné návrhy) podali předsedové soudů nadřízených.⁵³ Za povšimnutí nicméně stojí, že téměř polovina (konkrétně sedm) řízení zahájených na návrh ministra spravedlnosti v roce 2011 byla vedena proti soudcům Okresního soudu v Děčíně, a to proto, že tito soudci měli rozhodnout o povolení zjišťování údajů o telekomunikačním provozu na podkladě nedostatečně odůvodněné žádosti policejního orgánu. Přitom ani jedno z těchto řízení nevyústilo v uložení kárného opatření, ani v dobrovolnou rezignaci stíhaného soudce. Nelze tedy patrně hovořit o tom, že by ministr spravedlnosti byl ve srovnání s ostatními typy navrhovatelů v období po Pospíšilově novele výrazně aktivnější, tedy že by novela měla, co se týče míry aktivity jednotlivých typů navrhovatelů ve srovnání s ostatními navrhovateli, nějaký významný dopad.

52 Těmi byli v období před novelou zejména Policie ČR a v období po novele pak Veřejný ochránce práv a prezident České republiky.

53 Pro srovnání, předsedové týchž soudů se na celkovém počtu řízení zahájených v daném roce nejvíce podíleli v roce 2004, tedy v období před Pospíšilovou novelou, kdy na jejich návrh bylo zahájeno 92 % všech řízení (22 z 24). Celkově spíše zdrženliví předsedové soudů nadřízených podali návrh na zahájení největší části řízení naopak po novele, a to v roce 2009, kdy na jejich návrh bylo zahájeno 19 % řízení (4 z 21).



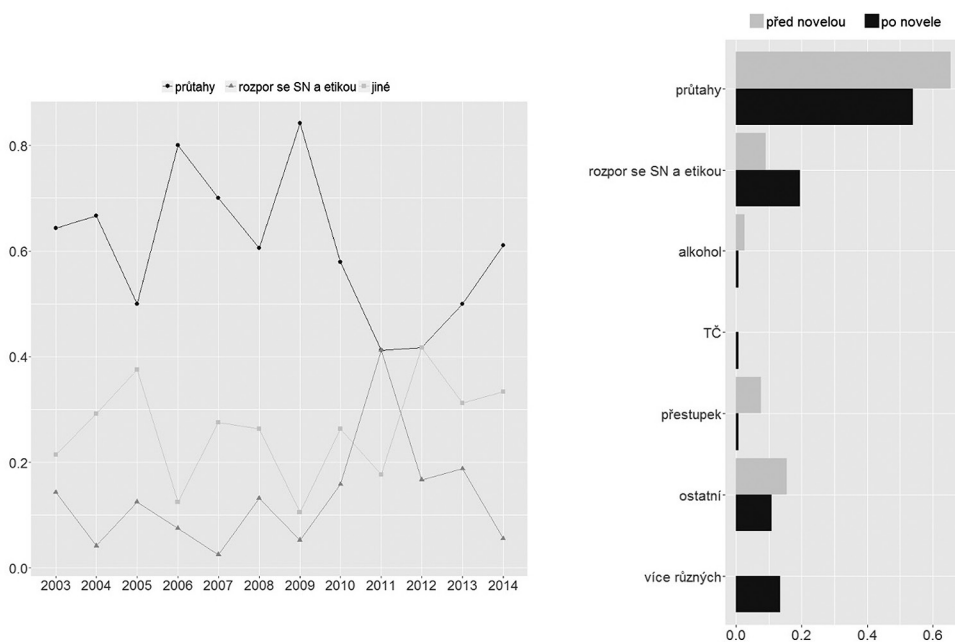
Grafy č. 2 a 3: Podíl návrhů na zahájení kárného řízení podaných různými typy navrhovatelů v celkovém počtu návrhů podaných v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

V rámci první skupiny hledisek posuzování dopadů Pospíšilovy novely jsme se dále zaměřili na údaj o soudu, na němž působil kárně stíhaný soudce, respektive jsme jej (pro nedostupnost původního údaje pro návrhy podané před novelou) transformovali toliko na údaj o článku soudní soustavy. Opět jsme sledovali podíl návrhů kárných řízení podaných proti soudcům okresních/krajských/vrchních/nejvyšších zahájených v jednotlivých letech a celkově v období před novelou a po ní. Tentokrát nicméně ani prvotní pohled na meziroční srovnání, ani pohled na celkové srovnání období před novelou a po ní nenaznačovaly přítomnost nějakého významnějšího trendu.⁵⁴ Za povšimnutí tak stojí snad jen skutečnost, že zatímco v období před novelou byla zahájena čtyři kárná řízení proti soudcům nejvyšších soudů, v období po novele nebylo proti těmto soudcům zahájeno řízení žádné. Naopak proti soudcům vrchních soudů byla zahajována řízení spíše po novele (tři z celkových čtyř kárných řízení).

O výraznější změně v období po novele ve srovnání s obdobím před ní lze hovořit u třetího z námi sledovaných hledisek první skupiny, a to u typu kárných provinění, za které byli soudci stíháni. Jak vyplývá z meziročního srovnání podílů řízení vedených proti soudcům pro jednotlivé námi definované typy kárných provinění na celkovém počtu řízení zahájených v daném roce (Graf č. 4) i ze srovnání těchto podílů v obdobích před novelou a po ní (Graf č. 5), soudci jsou jednoznačně nejčastěji kárně stíháni pro neodůvodněné průtahy v řízeních. Ovšem zatímco z řízení zahájených před účinností

⁵⁴ Z důvodu omezeného prostoru v tomto článku zde tyto grafy neuvádíme (tyto grafy jsou k dispozici na vyžádání u autorů článku).

Pospíšilovy novely bylo 66 % (131 z 200) proti soudcům vedeno právě z důvodu průtahů, po novele tento podíl klesl na 54 % (80 ze 148⁵⁵). Naproti tomu z 9 na asi 20 % po novele vzrostl podíl řízení vedených proti soudcům pro kárná provinění spočívající v chování nebo jednání, jímž měl soudce narušovat důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovat důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. V meziročním srovnání v tomto směru opět (stejně jako v případě analýzy převažujícího typu navrhovatelů) významně vystupuje rok 2011, kdy bylo pro kárné provinění, námi kódované jako „rozpor se soudcovskou nezávislostí a etikou“, vedeno 14 z 34 kárných řízení (tedy asi 41 %). V úvahu je nicméně opět třeba vzít oněch sedm řízení zahájených na návrh ministra spravedlnosti v tomto roce proti soudcům Okresního soudu v Děčíně, neboť všechna byla vedena právě pro kárné provinění daného typu. I roky 2012 a 2013 ovšem byly z hlediska vysokého podílu kárných řízení vedených proti soudcům právě pro podezření z kárného provinění spočívajícího v porušení principů soudcovské nezávislosti a etiky a zároveň nízkého podílu soudců stíhaných pro průtahy poměrně význačné. Již jen pro zajímavost pak uvedme, že soudce, který byl stíhán pro průtahy v nejvíce věcech, se jich prokazatelně dopustil ve 447 řízeních. Za toto kárné provinění bylo této soudkyni uloženo 20% snížení platu na dobu jednoho roku.⁵⁶



Grafy č. 4 a 5: Podíl kárných řízení vedených proti soudcům pro různé typy kárných provinění v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

⁵⁵ Zde je nutno upozornit, že u 20 řízení zahájených po novele není údaj o povaze kárného provinění, pro nějž byl daný soudce stíhán, znám.

⁵⁶ Rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. 11 Kss 4/2013.

Přesuňme se nyní k druhé skupině hledisek srovnávání období před Pospíšilovou novelou a po ní, tedy k hlediskům vyplývajícím z rozhodnutí vydaných v kárných řízeních. Prvním z nich je podíl jednotlivých typů výsledků řízení. V této kategorii jsme konkrétně sledovali, jaká část řízení zahájených v daném roce (Graf č. 6) či v období před novelou a po ní (Graf č. 7) vyústila v to, že se kárně stíhaný soudce vzdal své funkce, v jaké části řízení bylo kárně stíhanému soudci uloženo kárné opatření a jaká část řízení skončila jinak, tj. například upuštěním od uložení kárného opatření soudci, který se kárného provinění dopustil, úplným zproštěním viny, zpětvzetím návrhu na zahájení řízení⁵⁷ či zastavením řízení.⁵⁸ Již na první pohled je zřejmé, že po novele byla kárná opatření ukládána v menší míře než před ní, zatímco tento pokles nebyl zcela dorovnán množstvím případů, v nichž se kárně stíhaní soudci (snad) v obavě z kárného postihu vzdali své funkce.⁵⁹ Konkrétněji, z 200 řízení zahájených v období před novelou vyústilo 120 řízení (60 %) v uložení kárného opatření stíhanému soudci a 21 (asi 11 %) ve vzdání se funkce soudce, kdežto ze 166 kárných řízení zahájených po novele byla kárná opatření uložena v 66 řízeních (asi 40 %), přičemž 22 soudců (asi 13 %) se vzdalo funkce. V této souvislosti je však vhodné upozornit na skutečnost, že v posledním sledovaném roce, v roce 2014, byl podíl kárných řízení, která vyústila v uložení kárného opatření, již srovnatelný s podílem těchto řízení v letech před novelou, zatímco podíl kárných řízení, která vyústila v to, že se kárně stíhaný soudce vzdal funkce, byl na celkovém minimu.

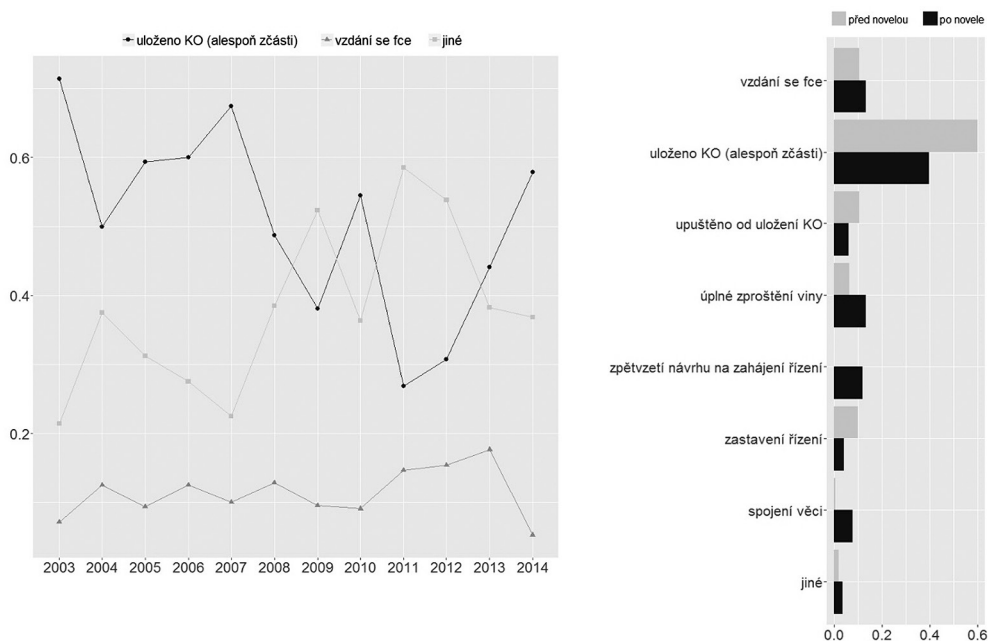
Pokud sečteme počet řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, a počet řízení, v jejichž průběhu se kárně stíhaný soudce vzdal funkce, zjistíme celkovou úspěšnost kárných navrhovatelů. V období před novelou kární navrhovatelé uspěli ve 141 řízeních z 200 (70,5 %), zatímco po novele „jen“ v 88 řízeních ze 166 (zhruba 53 %). Pro doplnění jsme sledovali i úspěšnost jednotlivých typů navrhovatelů, tj. podíl na jejich návrh zahájených řízení, která vyústila buď v uložení kárného opatření stíhanému soudci, nebo v to, že se vzdal své funkce. Z výsledků srovnání úspěšnosti jednotlivých typů navrhovatelů v období před novelou a po ní⁶⁰ je zřejmé, že pokles v „přísnosti“ kárných řízení se projevil ve všech řízeních bez ohledu na to, na čí návrh byla zahájena.

⁵⁷ K tomu docházelo především z důvodu polepšení kárně stíhaného soudce. Zajímavé však může být, že v jednom případě došlo ke zpětvzetí návrhu proto, že se dle navrhovatele, ministra spravedlnosti, podobného pochybení jako kárně stíhaný soudce (přeměny trestu obecně prospěšných prací na trest odnětí svobody v nesprávné délce) systematicky dopouští i řada dalších soudců (viz rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 22. 3. 2012 sp. zn. 16 Kss 1/2012).

⁵⁸ K zastavení řízení docházelo především proto, že byly návrhy na zahájení daných kárných řízení podány opožděně, nebo například z důvodu úmrtí kárně stíhaného soudce. Kárné řízení proti dvěma soudcům pak bylo zastaveno z důvodu zániku jejich funkce v důsledku odsouzení v trestním řízení. Pro úplnost ještě uveďme, že jako „jiný“ výsledek kárného řízení označujeme případy, kdy byla věc postoupena či kdy bylo rozhodováno o povolení obnovy řízení či v řízení obnoveném.

⁵⁹ Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

⁶⁰ Z důvodu omezeného prostoru v tomto článku zde tento graf neuvádíme (tento graf je k dispozici na vyžádání u autorů článku).

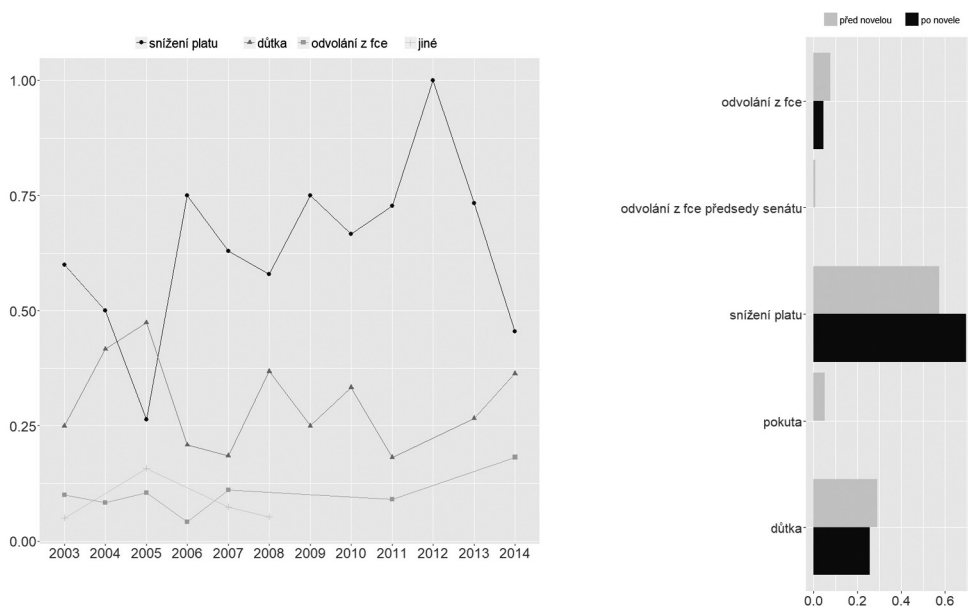


Grafy č. 6 a 7: Podíl kárných řízení s různými výsledky v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

Víme-li nyní, že v řízeních zahájených v období po novele byla ukládána kárná opatření v menší míře, zaměříme se na povahu těchto kárných opatření. Ze srovnání podílu jednotlivých typů uložených kárných opatření na všech kárných opatřeních uložených v řízeních zahájených v daném roce (Graf č. 8) a v období před novelou a po ní (Graf č. 9) je patrné, že nejčastěji je soudcům snižován plat.⁶¹ Podíl tohoto kárného opatření v období po novele mírně vzrostl (z 58 na 70 %), zatímco v tomto období mírně klesl podíl případů, kdy byl kárně stíhaný soudce odvolán z funkce (z 8 na 5 %) či kdy mu byla uložena důtka (z 29 na 26 %). Za povšimnutí také stojí skutečnost, že kárné opatření ve formě snížení platu uložené v řízeních zahájených po novele bylo navíc vůči jednotlivým soudcům v průměru více než dvakrát přísnější. Konkrétněji, vztáhneme-li kárné opatření ve formě snížení platu k jednomu měsíčnímu platu soudce, v období před novelou bylo v průměru na jedno řízení ukládáno snížení platu asi o 67 %, ovšem v období po novele již asi o 153 %. Jinak řečeno, před novelou soudce, kterému bylo uloženo kárné opatření spočívající ve snížení platu, „přišel“ průměrně jen o dvě třetiny svého měsíčního platu, zatímco po novele již soudce, jemuž bylo uděleno stejné kárné opatření, „přišel“ o jeden a půl svého měsíčního platu.

⁶¹ Pro zajímavost, nejčastěji (v 16 ze 114 případů, ve kterých došlo k uložení tohoto kárného opatření) byl soudcům snížen plat právě o 10 % na dobu 3 měsíců.

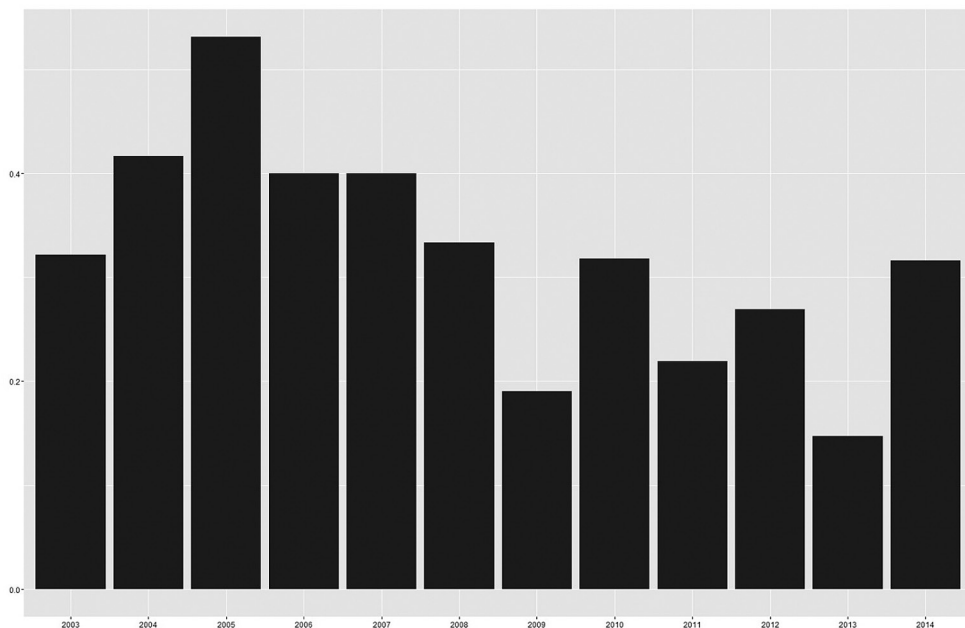
Co se týče kárného opatření ve formě odvolání soudce z funkce, může být zajímavé, že v řízeních zahájených v období před novelou bylo toto opatření uloženo devíti soudcům, z nichž dva byli opilí na pracovišti, šest se dopustilo průtahů a jeden jednal v rozporu se soudcovskou nezávislostí a etikou. V období po novele pak byli z funkce odvoláni tři soudci, a to z důvodu průtahů, v jednom případě doplněných o neoprávněnou manipulaci s elektronickým soudním spisem. Celkově lze tedy říci, že v období před novelou bylo donuceno opustit soudcovský stav 30 soudců (výše zmíněných devět soudců bylo k tomuto kroku donuceno kárným opatřením, zatímco 21 soudců se vzdalo funkce soudce po zahájení kárného řízení) a v období po novele pak došlo k zániku funkce v souvislosti s kárným řízením u 25 soudců (z toho tři soudci byli k tomuto kroku donuceni kárným opatřením, zatímco 22 soudců tak učinilo vzdáním se funkce po zahájení kárného řízení). Pokud pro přehlednost použijeme pro součet soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení, spojení počet soudců „donucených k odložení taláru“, lze konstatovat, že v období před novelou kárná řízení donutila soudce odložit talár v 30 případech z celkových 200 kárných řízení (15 %), zatímco v období po novele to bylo ve 25 případech ze 166 kárných řízení (zhruba 15 %).



Grafy č. 8 a 9: Podíl řízení, v nichž byla uložena různá kárná opatření, v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

Konečně jako perličku na závěr a záměrně zcela mimo obě skupiny výše definovaných hledisek posuzování dopadů Pospíšilovy novely uvádíme srovnání podílu kárných řízení vedených proti soudkyním na celkovém počtu kárných řízení zahájených v daném roce

(Graf č. 10). Jde totiž o kritérium, u něž došlo v období po novele k velmi výrazné změně oproti situaci před novelou. Jak je z grafu patrné, existuje zde tendence spočívající v poklesu podílu těchto řízení v období po novele,⁶² což představuje z kvantitativního hlediska jednu z nejvýznamnějších změn po implementaci Pospíšilovy novely.



Graf č. 10: Podíl řízení vedených proti soudkyním v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech

3 Interpretace výsledků

Po zpracování statistických dat můžeme přejít k jejich interpretaci. Pokud jde o klíčovou otázku položenou v úvodu tohoto článku – přinesla Pospíšilova reforma ve střednědobé perspektivě očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv? – lze v obecné rovině konstatovat, že v drtivé většině sledovaných ukazatelů ke zpřísnění nedošlo. Ve skutečnosti je však odpověď komplikovanější, neboť se odvíjí od komparátoru, který považujeme pro posouzení „přísnosti“ za klíčový. Můžeme tak odlišit kritéria, u nichž k zpřísnění nedošlo, a kritéria, u nichž ke zpřísnění možná došlo, nicméně z toliko kvantitativní analýzy to nejsme schopni jednoznačně potvrdit.

Nejprve se zaměříme na kritéria, u nichž k zpřísnění nedošlo. Pokud presumujeme, že se navrhovatelé i soudci chovali obdobně⁶³ před Pospíšilovou reformou i po ní, lze

⁶² Celkově bylo po novele 23 % kárných řízení vedeno proti ženám, zatímco před novelou to bylo 41 %.

⁶³ To je však velmi zásadní předpoklad.

konstatovat následující. Po Pospíšilově reformě poklesl počet kárných návrhů (z 200 na 168, tj. o 16 %), nominálně (ze 120 na 66) i procentuálně (z 60 % na 40 %) poklesl počet kárných návrhů, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl i počet soudců zba-vených funkce, a to i po započtení rezignací kárně stíhaných soudců (z 30 na 25), a tudíž poklesla i celková úspěšnost kárných navrhovatelů (počítána jako součet řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, a dobrovolných rezignací), a to ze 70,5 % (141 z 200 řízení) na 53 % (88 ze 166 řízení).

V této souvislosti je ale nutné upozornit na několik skutečností, jež svědčí proti dovozování dalekosáhlých závěrů z výše uvedených poklesů. Pokud jde o celkový počet zahájených kárných řízení, je nutné zdůraznit, že jejich pokles není nijak závažný a mohl být způsoben celou řadou jiných faktorů, například nejistotou ohledně ústavnosti Pospíšilova modelu kárného soudnictví v prvních letech jeho fungování⁶⁴ či rozdílným přístupem jednotlivých ministrů k iniciování kárných řízení se soudci.⁶⁵ Nejistota ohledně ústavnosti Pospíšilova modelu by mohla vysvětlovat nízký počet kárných řízení zahájených v letech 2009 a 2010. Rozdílná míra „aktivismu“ ministra spravedlnosti v kárných řízeních pak mohla mít vliv na výrazný nárůst kárných řízení v roce 2011 (viz Graf č. 2), kdy se do funkce ministra spravedlnosti opět dostal Jiří Pospíšil – ten zahájil v roce 2011 výrazně více kárných řízení než kterýkoliv jiný ministr spravedlnosti v jakémkoliv ze sledovaných let 2003–2014. Naopak jeho nástupce Pavel Blažek byl v podávání nových kárných návrhů velmi zdrženlivý a navíc vzal celou řadu kárných žalob podaných svým předchůdcem zpět. Přesný vliv těchto faktorů však naše kvantitativní analýza není schopna odhalit.

Při porovnání počtu soudců „donucených k odložení taláru“ (tj. součtu soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení) najdeme mezi oběma sledovanými obdobími ještě menší rozdíly. Nominálně sice došlo k poklesu soudců, jimž zanikla funkce soudce v důsledku kárného řízení (a to buď odvoláním z funkce, nebo z důvodu vzdání se funkce v průběhu kárného řízení) z 30 na 25, nicméně pokud tato nominální čísla vztáhneme k počtu zahájených řízení v daném období, tento rozdíl se vytrácí. V obou obdobích totiž kárná řízení vedla k zániku funkce soudce v 15 % kárných řízení (v období před novelou v 30 případech z 200 řízení, v období po novele v 25 případech ze 166 řízení). Hlavní rozdíl mezi oběma obdobími tak spočívá v poměru odvolaných soudců a soudců, kteří se sami vzdali funkce. Konkrétněji, v období po novele došlo nominálně i procentuálně k více rezignacím (22 vzdání se funkce po novele oproti 21 před novelou), zatímco před novelou kárné

⁶⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 byl totiž vynesena až 29. 9. 2010, tj. více než dva roky po účinnosti Pospíšilovy novely.

⁶⁵ Zatímco po většinu sledovaného období před Pospíšilovou novelou (2003–2008) byli ve funkci jen dva ministři spravedlnosti, Pavel Němec (2004–2006) a Jiří Pospíšil (2006–2009), ve sledovaném období po Pospíšilově novele se na postu ministra spravedlnosti vystřídal pět lidí (dvakrát Jiří Pospíšil, Daniela Kovářová, Pavel Blažek, Marie Benešová a Helena Válková).

senáty nominálně i procentuálně odvolaly více soudců z funkce (devět odvolaných soudců před novelou oproti třem odvolaným soudcům po novele).

K nejvýraznějšímu poklesu došlo u počtu uložených kárných opatření, a to nominálně i procentuálně. I zde je však nutné ke kvantitativním zjištěním přistupovat obezřetně. Na nižší počet uložených kárných opatření po Pospíšilově novele mohlo mít totiž vliv hned několik dalších faktorů. V prvé řadě lze zmínit fenomén zpětvzetí kárných žalob, který zásadním způsobem deformuje výsledná čísla. Zejména ministr spravedlnosti Pavel Blažek vzal zpět poměrně velké množství kárných žalob (konkrétně pět), týkajících se mnohdy zásadní ústavněprávní otázky slučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi, podaných svým předchůdcem Jiřím Pospíšilem,⁶⁶ a tím znemožnil novým kárným senátům v těchto věcech meritorně rozhodnout.⁶⁷ Šlo zejména o to, zda soudci mohou zároveň být členy orgánů Fotbalové asociace České republiky.⁶⁸ Krom toho byla řada kárných řízení zahájených po Pospíšilově novele zastavena z důvodu nesplnění subjektivních či objektivních lhůt pro zahájení kárného řízení. Veřejným tajemstvím je též skutečnost, že několik kárných řízení skončilo úplným zproštěním viny kárně stíhaného soudce z důvodu nesprávně formulovaného skutku. Tomu napovídá jak novinový článek Tomáše Němečka zmíněný v úvodu tohoto článku, tak vyjádření předsedkyně jednoho z nových kárných senátů Daniely Zemanové, která opakovaně konstatovala, že „*důvodem vysoké neúspěšnosti [kárných žalob po Pospíšilově reformě byla] nízká kvalita návrhů na zahájení kárných řízení (kárný senát je vázán vymezením skutku, ve kterém je spatřováno kárné provinění)*“⁶⁹ a že „*ke nejčastějším vadám patří nedostatečné vymezení skutku, ve kterém je spatřováno kárné provinění*“.⁷⁰ Jinak řečeno, nové kárné senáty nemusí být nutně mírnější v ukládání kárných sankcí, pouze neměly příležitost – vzhledem ke zpětvzetím a nízké kvalitě kárných žalob – o merituu mnoha věcí rozhodnout. Komentář Daniely Zemanové ale lze vykládat i odlišně – že nové kárné senáty začaly klást zvýšené požadavky na kvalitu kárných žalob.⁷¹ Tím se přesouváme ke kritériím, u nichž možná ke zpřísnění patrně došlo, nicméně toliko z kvantitativní analýzy to nejsme schopni jednoznačně potvrdit. Jedním z takových

66 Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 13), s. 7.

67 To nabádá k úvahám, zda je takto nastavená neomezená diskrece kárných navrhovatelů vzít kárnou žalobu zpět namísto.

68 Srov. MÁDL, Luděk. Kvůli fotbalu chystá Pospíšil na soudce kárnou žalobu. *AKTUALNE.cz* [online]. 2011, [citováno 21. 11. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=725446>. O tom, že v této problematice nepaduje shoda, svědčí i odborná literatura – srov. zejména KOPA, Martin. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012; KOUDELKA, Zdeněk. *Neslučitelnost funkcí u soudců, státních zástupců a členů vlády. Trestní právo*, 2012, roč. 17, č. 12, s. 12–18.

69 Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 11), s. 7.

70 Tamtéž, s. 9; Srov. též ZEMANOVÁ, Daniela. Důvody ke změnám existují. *Komorní listy*, 2015, roč. 7, č. 1, s. 3.

71 K tomu viz níže.

kritérií je intenzita sankce (kárného opatření). Tomuto závěru nasvědčuje nárůst podílu případů s přísnější sankcí snížení platu (z 58 na 68 %) a poklesu podílu případů s mírnější sankcí ve formě důtky (z 29 na 26 %) v období po Pospíšilově novele. Ještě výrazněji pro tento výklad hovoří zpřísnění v rámci trestu snížení platu spočívající ve zvýšení průměrného platového omezení. Jak bylo zmíněno výše, kárné opatření ve formě snížení platu uložené v řízeních zahájených po novele bylo vůči jednotlivým soudcům v průměru více než dvakrát přísnější (1,53 oproti 0,67 násobku měsíčního platu). Proti tomuto závěru naopak mluví dvě věci. Za prvé, Pospíšilova novela zvýšila horní hranici rozpětí pro kárné opatření snížení platu, a to z 25 % na dobu 6 měsíců před novelou na 30 % na dobu 12 měsíců.⁷² Nové kárné senáty tak mají k dispozici u této sankce větší rozpětí a je přirozené, že ho začaly využívat. Za druhé, v období po Pospíšilově novele došlo k výraznému snížení počtu případů, v nichž kárný senát odvolal soudce z funkce (z devíti odvolání před novelou na tři odvolání po novele).⁷³ Pro potvrzení závěru o zpřísnění intenzity sankce po Pospíšilově reformě bychom tak museli provést podrobnou kvalitativní analýzu, v níž bychom museli srovnávat uložené tresty u obdobných skutků, což jde nad rámec tohoto článku. Tvzení Tomáše Němečka, že nové kárné senáty zpřísnily uložené sankce v obdobných případech,⁷⁴ tento článek tedy zcela nevyvrací a na potvrzení či vyvrácení tohoto tvrzení si budeme muset počkat.

Ke zpřísnění po Pospíšilově reformě však patrně došlo ještě v jedné oblasti. Toto zpřísnění ale nelze vyčístit toliko z kvantitativní analýzy provedené v části 2 tohoto článku. Slovy Tomáše Němečka je totiž toto zpřísnění na první pohled „neviditelné“. Spočívá totiž ve zpřísnění nároků na kárné žaloby, a to zejména při formulaci skutku, kterého se kárně stíhaný soudce údajně dopustil. Jinak řečeno, to, co by při formulaci skutku před Pospíšilovou novelou u starých kárných senátů prošlo, už po Pospíšilově novele u nových kárných senátů nepostačuje. Toto zpřísnění potvrdili jednomu z autorů článku v rozhovorech zástupci dvou klíčových navrhovatelů v kárných řízeních se soudci, tj. předsedové soudů a pracovníci ministerstva spravedlnosti.⁷⁵ Tento poznatek nás vede k ještě větší opatrnosti při interpretaci dat za roky 2009–2014, neboť ministerstvo spravedlnosti (a částečně i předsedové soudů) se ze svých chyb mohou poučit a na toto zpřísnění zareagují větším důrazem na kvalitu kárných žalob. Tomuto závěru ostatně odpovídají i výsledky kárných řízení ke konci sledovaného období po Pospíšilově novele,

72 Srov. znění § 88(1)(b) zákona o soudech a soudcích před Pospíšilovou novelou a po ní.

73 Zde je ale nutné opět zdůraznit, že tento rozdíl může ovlivňovat poměrně vysoký počet dobrovolných rezignací v období po Pospíšilově reformě.

74 Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15), s. 17 *in fine*.

75 Na druhé straně je nutné upozornit na skutečnost, že kární navrhovatelé nebudou vždy ochotni přiznat, že důvodem neúspěchu byl špatně sepsaný kárný návrh. Někteří kární navrhovatelé pak v této souvislosti ještě dodávají, že podali kárný návrh proto, aby se vyjasnily kontury toho, co je už kárným proviněním a co ještě nikoliv (např. v souvislosti s přípustnou mírou svobody projevu soudců či ohledně neslučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi).

konkrétně za rok 2014, v němž byl podíl kárných řízení, která vyústila v uložení kárného opatření, již srovnatelný s podílem těchto řízení v letech před novelou.

Ohledně dalších sledovaných kritérií toliko konstatujeme, že vzhledem k počtu soudců okresních soudů a jejich zatížení nepřekvapuje, že se kárná řízení před Pospíšilovou novelou i po ní vedou nejčastěji právě proti nim. Pro znalce českého justičního prostředí není překvapením ani skutečnost, že nejčastějším navrhovatelem v kárných řízeních se soudci jsou v obou obdobích předsedové soudů, na nichž kárně stíhaný soudce působil. Předsedové soudů mají pochopitelně lepší informace o chodu „svého“ soudu a o chování tam působících soudců než předsedové nadřízených soudů. Tato informační asymetrie je ještě větší ve srovnání s ministerstvem spravedlnosti, které má při absenci systému hodnocení soudů a soudců jen omezené informace o každodenním chodu jednotlivých soudů, natož o jednotlivých soudcích.⁷⁶ Tuto informační asymetrii výrazně posiluje i značná fluktuace na postu ministra spravedlnosti, a to zejména vzhledem ke srovnání s délkou mandátu předsedů soudů.⁷⁷ Pokud k tomu přidáme nezralost pracovníků ministerstva spravedlnosti majících na starosti kárná řízení se soudci,⁷⁸ je jasné, proč mají předsedové soudů v této agendě navrch. Drobné výkyvy, zejména v roce 2011, v němž ministerstvo podalo výrazně více kárných žalob než v jiných letech celého sledovaného období (2003-2014), jsou dány spíše osobností aktuálního ministra spravedlnosti (Jiřího Pospíšila) a představují toliko výjimku z pravidla.

Zajímavé je, že i soudci samotní jsou přesvědčeni, že kárné návrhy by měli iniciovat primárně předsedové soudů. Například Daniela Zemanová, současná prezidentka Soudcovské unie a toho času předsedkyně jednoho z nových kárných senátů ve věcech soudců při NSS, zastává názor, že „[v] systému správně nastavených kontrolních vazeb by měl nejčastěji odhalit provinění soudců předseda soudu, ke kterému jsou přiděleni“.⁷⁹ Podobný pohled měl i ministr spravedlnosti Pavel Blažek.⁸⁰ Ministr spravedlnosti však může mít na to, zda určité skutky představují kárné provinění, odlišný názor než předsedové soudů,⁸¹ a to zejména pokud jde o skutky, které údajně představují chování nebo jednání, jímž měl soudce narušovat

⁷⁶ K tomu srov. blíže KOSAŘ, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review*, 2017, roč. 13, č. 96, zejména na s. 99, 102 a 106.

⁷⁷ Zatímco předsedové soudů byli do roku 2008 jmenováni na dobu neurčitou a od roku na dobu 7 let (resp. 10 let pro předsedy obou vrcholných obecných soudů), průměrná „životnost“ českého ministra spravedlnosti je kratší než dva roky. Srov. tamtéž, s. 106, pozn. č. 59.

⁷⁸ Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

⁷⁹ Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 11).

⁸⁰ Srov. např. ČTK. Majitel FC Bohemians podal trestní oznámení na Blažka. *AKTUÁLNĚ.cz* [online]. 2012, [citováno 26. 11. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=758719>

⁸¹ Ostatně český systém kárného řízení nikterak mezi aktivně legitimovanými navrhovateli nerozlišuje (z hlediska toho, kdo má podat kárnou žalobu, resp. zvážít její podání, jako první), a je tedy výhradně na konkrétním ministrově spravedlnosti, jakou „policii“ bude v této oblasti razit.

důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovat důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. To by mohlo vysvětlovat nárůst kárných řízení pro „rozpor se soudcovskou nezávislostí a etikou“ po Pospíšilově reformě (viz Grafy č. 4 a 5 výše). Mnohem komplikovanější je vysvětlení výrazného poklesu kárných žalob vůči ženám-soudkyním oproti kárným žalobám vůči mužům-soudcům po Pospíšilově reformě (viz Graf č. 10), které představuje z kvantitativního hlediska jednu z nejvýznamnějších změn po implementaci Pospíšilovy novely. Toto „zmírnění“ kárného postihu soudkyň totiž patrně nelze přičítat právě samotné Pospíšilově novele, která je genderově neutrální. Pokles rovněž nelze zdůvodnit zvyšujícím se počtem žen na odvolacích a vrcholných soudech oproti období před Pospíšilovou novelou, protože trend je přesně opačný a na vyšších stupních české soudní soustavy dochází naopak k „defeminizaci“. Stejně tak v období po Pospíšilově novele nedošlo k výraznému navýšení počtu žen na postu předsedy soudu, což by mohlo potenciálně vést k většímu pochopení pro problémy soudkyň ze strany nejčastějšího navrhovatele v kárných řízeních.⁸² Důvody je proto nutné hledat jinde – například v možné genderové předpojatosti (*gender bias*)⁸³ v zahajování kárných řízení před novelou, které mohlo sloužit jako zastrašení nepohodlných soudkyň či jako donucení nevykonných soudkyň k většímu počtu „čárek“. Důvody způsobující tento pokles však nelze z našich kvantitativních dat určit.⁸⁴

Na závěr si dovoluujeme upozornit na skutečnost, že tato analýza pracuje toliko s výsledky kárných řízení. Je možné, že kární navrhovatelé donutili, resp. přiměli, některé soudce k vzdání se funkce ještě před tím, než proti nim bylo kárné řízení zahájeno.⁸⁵ V některých hraničních případech se předsedové soudů mohli naopak rozhodnout udělit dotčenému soudci toliko výtku⁸⁶ či nezahajovat kárné řízení bez dalšího.⁸⁷ Ani jednu z těchto skutečností není schopna tato analýza zachytit. Přesto jsme přesvědčení, že podává z kvantitativního hlediska poměrně věrný obrázek o kárných řízeních se soudci zahájených v letech 2003–2014.

⁸² Toto je opět téma na samostatný článek. Příslušná data jsou k dispozici na vyžádání u autorů tohoto článku.

⁸³ Ke komplexnímu zpracování „genderové předpojatosti“ v českém právu srov. HAVELKOVÁ, Barbara. *Gender Equality in Law: Uncovering the Legacies of Czech State Socialism*. Oxford: Hart Publishing, 2017.

⁸⁴ K tomu by bylo nezbytné provést hloubkové rozhovory s navrhovateli v kárných řízeních a se soudkyněmi českých obecných soudů (nebo alespoň s jejich reprezentativním vzorkem).

⁸⁵ Jakkoliv jsou neformální pravomoci předsedů soudů v České republice nepochybně nižší než v Rusku a postsovětském prostoru (k tomu srov. např. POPOVA, Maria. *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s. 135–145; a KOSAŘ, 2016, op. cit. (viz pozn. č. 48), s. 390–395), jsou stále značné.

⁸⁶ K tomu srov. ČERNÝ, Petr. Výtka soudci a státnímu zástupci. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 23, č. 23–24, s. 835.

⁸⁷ Srov. ZEMANOVÁ, 2015, op. cit. (viz pozn. č. 70) – „Za jeden z nejzávažnějších považuji selhávání některých kárných žalobců v podobě podávání nekvalitních kárných žalob, případně v jejich nepodání, přestože to situace vyžaduje“ (důraz doplněn).

Závěr

Tento článek porovnal výsledky kárných řízení se soudci zahájených *před* Pospíšilovou reformou v letech 2003–2008 s výsledky kárných řízení se soudci zahájených *po* Pospíšilově reformě v letech 2009–2014, aby zjistil, zda skutečně došlo ke zpřísnění kárného postihu českých soudců. Hlavním závěrem naší kvantitativní studie je, že v rozporu s očekáváním tvůrců Pospíšilovy reformy ke zpřísnění kárného postihu českých soudců ve střednědobém horizontu v drtivé většině ukazatelů nedošlo. Po implementaci Pospíšilovy reformy totiž poklesl počet kárných návrhů, nominálně i procentuálně poklesl počet kárných řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl počet soudců „donucených k odložení taláru“ a poklesla i celková úspěšnost kárných navrhovatelů. K mírnému zpřísnění mohlo dojít u intenzity kárných opatření, zejména u sankce snížení platu, nicméně pro ověření tohoto závěru bude nezbytné provést kvalitativní analýzu skutkově podobných případů řešených před Pospíšilovou novelou a po ní. K určitému zpřísnění mohlo dojít rovněž u procesních nároků na kárné žaloby ze strany nových kárných senátů, a to zejména při formulaci skutku, kterého se kárně stíhaný soudce měl dopustit.

Na to, jak se kární navrhovatelé s tímto kvalitativním posunem vypořádají v dlouhodobém horizontu, si však ještě budeme muset počkat. Stejně tak zůstává nezodpovězenou otázkou, zda proměna institucionálního rámce kárného řízení, kterou přinesla Pospíšilova novela, skutečně vygenerovala jiný typ autority a společenské legitimacy kárného řízení ve věcech soudců.⁸⁸ To je totiž v dlouhodobé perspektivě daleko důležitější než změna hmotného kárného práva.⁸⁹

⁸⁸ Srov. BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

⁸⁹ Souladně tamtéž.