

NEJVYŠŠÍ SOUD: „Zelená kniha“ justice

Obsah

Předmluva	2
1. Úvodní poznámky	3
2. Reforma soudní mapy	6
2.1 Úvod	6
2.2 Potřeba reformy soudní mapy v České republice	6
2.3 Reformy soudních soustav v jiných evropských zemích	8
2.4 Závěr	16
3. Nejvyšší rada soudnictví	19
3.1. Správa soudnictví	19
3.2 Vývoj koncepcí soudcovské samosprávy v České republice	24
3.3 Požadavky kladené na Nejvyšší radu soudnictví	27
3.4 Složení Nejvyšší rady soudnictví	28
4. Soudci	33
4.1 Úvod	33
4.2 Současný stav	34
4.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie	34
4.4 Závěr	42
5. Přisedící	47
5.1 Úvod	47
5.2 Současný stav	49
5.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie	50
5.4 Závěr	62
6. Vzdělávání soudců	65
6.1 Úvod	65
6.2 Současný stav v České republice	67
6.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie	68
6.4 Závěr	74
7. Proces jmenování soudců	76
7.1 Prostupnost povolání	77
7.2 Jmenování soudních funkcionářů	79
7.3 Hodnocení soudců	80
7.4 Asistenti soudců	80
7.5 Psychologické testování	81

Předmluva

Zelená kniha justice byla sepsána v letech 2016 a 2017 v kontextu připravované reformy soudnictví iniciovanou bývalým ministrem spravedlnosti ČR Robertem Pelikánem. Její stěžejní částí jsou zejména dvě témata, a to sice potřeba změny soudní mapy v České republice a institucionalizaci Nejvyšší rady soudnictví. Pokrývá i další zásadní koncepční otázky, jako je výběr soudců a funkcionářů soudů, kariérní postup soudců, justiční vzdělávání atd. Tento analytický materiál byl připraven z více než stovky českých a zahraničních pramenů.

Podklady pro zelenou knihu justice shromažďovalo a nadále shromažďuje oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu, které začleňuje do původního textu relevantní analýzy a upozorňuje na možné modely, ze kterých je možné si vzít při reformě českého soudnictví příklad v zahraničí.

Nejvyšší soud se zpracovanými kapitolami zelené knihy už na jaře 2016 seznámil předsedy krajských, vrchních a nejvyšších soudů. Zaslal je rovněž k připomínkování na Ministerstvo spravedlnosti a následně materiál zveřejnil i na svých webových stránkách pro informaci všeobecné veřejnosti.

Snahou Nejvyššího soudu je fungující a efektivní soudnictví a doufáme, že přiložené materiály budou podkladem pro další otevřenou a věcnou diskusi nejen s mocí výkonnou, ale mohou nechat vzniknout podnětům a komentářům napříč soudní soustavou.

Mgr. Petr Tomíček
vedoucí oddělení styku s veřejností

1. Úvodní poznámky

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.¹ Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.² Dobré fungování nestranné soudní moci je jedním ze základních pilířů právního státu. To, zda justice pracuje dobře, je možno hodnotit pomocí kritérií, ze kterých mezi nejdůležitější patří efektivita, kvalita a nezávislost soudního rozhodování.³ Do požadavku efektivitě patří zejména potřeba, aby soudy rozhodovaly věci v přiměřených lhůtách⁴, přičemž tento požadavek je detailně rozebrán v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Mezi faktory ovlivňující kvalitu soudního systému patří bezesporu kvalita rozhodnutí soudů jako takových, možnost přístupu soudců a zaměstnanců soudů k vzdělávání, pravidelná hodnocení činnosti soudů, a to jak externí, tak i interní, monitorování aktivit, a to mimo jiné v návaznosti na rozpočet, materiální a lidské zdroje. Třetím kritériem hodnocení je nezávislost soudního rozhodování, která je nejen ústavní veličinou, ale také důležitým ukazatelem fungování právního státu, který souvisí s ekonomickým růstem, příchodem investičních příležitostí a cizího kapitálu do země.

Objektivně je třeba konstatovat, že z hlediska uvedených kritérií efektivitě, rychlosti a nezávislosti si česká justice nevede v poměru k zemím Rady Evropy či Evropské unie špatně.

Podle posledního dostupného srovnávacího hodnocení evropských soudních systémů z roku 2015, které vypracovává Evropská komise pod názvem The EU Justice Scoreboard⁵ zejména na základě údajů Evropské komise pro efektivitu soudnictví (CEPEJ), se Česká republika ve srovnání s jinými evropskými státy drží v zásadě v lepším průměru.

V rámci hodnocení délky řízení, respektive času potřebného na vyřešení případu (*disposition time*), ve sporných občanskoprávních a obchodních věcech je na základě dat z roku 2013 na 8. místě (z 23 států, které poskytly data), s průměrnou délkou řízení těsně pod hranicí 200 dnů.⁶ Od roku 2010, kdy délka řízení ve sporných občanskoprávních a obchodních věcech dosahovala 128 dnů, se ale jedná o znatelné prodloužení. Stoupající tendence byla nicméně patrná již v roce 2012, kdy délka řízení činila 174 dnů. Je však nutné zmínit, že míra počtu občanskoprávních a obchodních sporů připadající na 100 obyvatel patří mezi ty vyšší

¹ Článek 81 Ústavy České republiky

² Článek 90 Ústavy České republiky

³ Viz projekt Evropské komise EU Justice Scoreboard. Dostupné z:

(http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm) a projekt Rady Evropy CEPEJ. Dostupné z: (http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)

⁴ Článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod

⁵ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf

⁶ Pro doplnění: nejrychlejší stát, Lucembursko, zvládá řízení v občanskoprávních a obchodních za méně než 50 dnů, nejpomalejší Malta potřebuje přibližně 750. Délka řízení na Slovensku se pohybuje na 500 dnech.

v rámci EU: s více než 4,5 řízeními na 100 obyvatel se Česká republika řadí na 4. místo. K jednoznačnému zlepšení statistik délky řízení naopak došlo v insolvečních věcech, neboť v letech 2013 a 2014 se povedlo držet délku řízení na přibližně 2 letech, na rozdíl od více než 3 let v roce 2010. Přesto je ale Česká republika v rámci hodnocení tohoto ukazatele na 20. místě. Srovnávací statistiky pro trestní řízení studie neposkytuje. Podle údajů z EU Justice Scoreboard na základě dat z roku 2013 se nicméně efektivita při zpracování nápadu, tj. poměr nově napadených a poměr vyřešených věcí, mírně snížila. Hodnoty za rok 2013 byly těsně pod 100 %; jinými slovy: za rok 2013 se české justici podařilo vyřešit o něco méně věcí, než jich za stejné období napadlo.

Jisté rezervy má dle hodnocení Evropské komise Česká republika ve srovnání s jinými Evropskými státy ve využívání informačních technologií při zpracování podání a při efektivním zvládnutí spisového nápadu (case management) i při hodnocení dostupnosti alternativních řešení sporů ve spotřebitelských věcech. Podprůměrné hodnoty pak Česká republika vykazuje v rámci vnímání nezávislosti justice (mezi státy EU obsadila 19. místo, nezávislost soudnictví je přitom nejlépe vnímána ve Finsku, nejhůře na Slovensku).

Přestože ve srovnání s jinými státy EU nevykazuje Česká republika zásadní nedostatky ve smyslu selhávání systému, a i v rámci často kritizované délky řízení, lze identifikovat dvě klíčové oblasti, které mohou v případě reformy efektivitu českého soudnictví zvýšit a přispět také ke zlepšení vnímání nezávislosti a důvěryhodnosti českého soudnictví.

První oblastí je provedení systémové justiční reformy zaměřené na dosažení vyváženosti všech článků soudní soustavy fungující v efektivním procesním prostředí. Zadruhé by mělo dojít k reformě modelu správy soudnictví a vytvoření orgánu, který bude dlouhodobě, efektivně, kontinuálně a kompetentně zajišťovat chod státní správy soudů a vytvoří institucionalizované prostředí pro kontakt s veřejností i s dalšími složkami moci.

Přestože statistiky délky řízení v občanskoprávních a obchodních věcí jsou v evropském srovnání minimálně průměrné, problematickým aspektem je zejména značná nevyváženost ve vytíženosti soudů a související rozdíly v délce řízení (které se mezi soudy pohybují i v řádech stovek dní). Klíčová pozornost by proto měla být věnována řešení problémů na soudech prvního stupně, jež jsou z hlediska velikosti i zatížení značně nevyrovnané. Soudní soustava by měla korespondovat se správním uspořádáním v České republice, přičemž tento cíl musí jít ruku v ruce s nutností změnit civilní i trestní procesní předpisy zejména v oblasti pravomoci a příslušnosti soudů a průběhu soudního řízení tak, aby byl nastolen stav rovnoměrného vytížení soudů. Na základě srovnávací studie provedené Nejvyšším soudem k obdobným reformám soudní mapy přistoupilo vícero evropských států (kupř. Belgie, Francie, Dánsko, Finsko, Švédsko, Nizozemí, Maďarsko a Itálie). Změny umožňující vhodnější rozmístění soudů korespondující s demografickým i ekonomickým vývojem státu a umožňující větší flexibilitu při řešení zatíženosti soudů jsou tak obecným trendem.

Justice potřebuje reprezentativní orgán, který bude koncepčně a dlouhodobě řešit její potřeby. Orgán, který se v této souvislosti nejčastěji označuje jako Nejvyšší rada soudnictví, by řešil zejména personální otázky, podílel se na zajišťování efektivního chodu soudnictví a vytvářel předpoklady pro kvalifikované řešení problémů justice. Stávající model státní správy soudnictví v čele s Ministerstvem spravedlnosti je totiž z hlediska řádného fungování soudního systému v České republice dlouhodobě nevyhovující. Jeho reforma by mohla vytvořit předpoklady pro zajištění kvalitnějšího, rychlejšího a otevřenějšího soudnictví, a tím pádem i důvěryhodnějšího soudnictví. V současné době totiž justici není dán dostatečný prostor pro to, aby se sama podílela na řešení problémů.

V tomto ohledu není bez zajímavosti, že mnozí němečtí experti, kteří byli v minulosti konfrontováni se situací v české justici, s ohledem na dlouhodobě neuspokojivé vztahy soudů a ministerstva spravedlnosti, zavedení orgánu samosprávy justice podporovali. Dr. Christopher Zülch, bývalý dlouholetý soudce spolkového Nejvyššího soudního dvora, který v České republice působil v letech 2000–2003 v rámci twinningového projektu „Posílení fungování Nejvyššího soudu České republiky v souvislosti s přejímáním a aplikací komunitárního práva EU“, se ve své závěrečné zprávě opřel o analytickou zprávu dr. Franka Schreiberera, předsedy senátu pro trestní právo u Zemského soudu v Hagenu a „navrhuje kvůli špatným vztahům mezi justicí a ministerstvem spravedlnosti, a tím vyvolanému nebezpečí pro soudcovskou nezávislost, samosprávu justice“.⁷

Ve své zprávě Dr. Zülch uvádí, že v Německu se již desetiletí diskutuje o tom, zda je dalekosáhlá samospráva justice hodná úsilí, přičemž tato otázka byla již v roce 1953 předmětem jednání na Německém právnickém sněmu a ani v době psaní zprávy dr. Zülcha nebyly názory ani v Německu jednotné. V letech 2002–2004 vedl bývalý soudce odvolacího soudu v Haamu Dr. Paul Springer rozsáhlý projekt nazvaný „Judicial Reform and Court Management“, kde shrnuje podrobné poznatky získané během dvouletého působení u Ministerstva spravedlnosti České republiky, ale také závěry, které se podařilo získat 16 expertům z Velké Británie a Německa, kteří dlouhodobě monitorovali situaci u 17 soudů v České republice, u kterých se celkově zdrželi 35 týdnů v roce 2003. Za klíčový problém považuje Dr. Springer nedostatečné vytyčení cílů a řízení justice. Jeho zpráva⁸ uvádí: „Ke koordinovanému řízení justice přesahujícímu rámec jednotlivých soudů nedochází. Neexistují strategické cíle. Chybějí nadřazené platformy pro jednání a řízení, které by připouštěly společnou orientaci justice. Spolupráci uvnitř justice je nutno zlepšit. Možnosti řízení ze strany ministerstva spravedlnosti jsou nedostatečné. ... Současné zákonné a správně-technické rámcové podmínky mají za následek zřetelné snižování efektivity. ...

⁷ Závěrečná zpráva Dr. Christophera Zülcha k projektu CZ 2000/IB/JH/05 „Posílení fungování Nejvyššího soudu České republiky v souvislosti s přejímáním a aplikací komunitárního práva EU“, 2003

⁸ Návrhy reformy české justice na základě průzkumu soudů německými a anglickými experty v roce 2003. Dr. Paul Springer, 1. 4. 2014

Především dosud neexistovalo plánování personálního obsazení soudcovských míst, které by bylo v plné míře akceptováno Ministerstvem financí při tvorbě státního rozpočtu. Plánované počty soudců vycházely z nápadu věcí na jednotlivé soudy a ze stanovených orientačních ukazatelů, které však jsou již v mnoha ohledech překonané legislativními a jinými změnami. ... Efektivního řízení nebylo v minulých letech zjevně schopno ani ministerstvo, ani samotné soudy. ... Není zde dostatečná statistika vypovídající o individuálních výkonech jednotlivého soudce a soudu na jednotlivých úsecích. Neexistuje cílené plánování kariéry.... K dlouhodobému rozvoji správních a řídicích funkcí nedochází. Neexistuje plánování potřeb a analýzy potenciálu. V důsledku toho působí obsazování řídicích funkcí nahodile.“

2. Reforma soudní mapy

2.1 Úvod

Reforma justice představuje jedno z klíčových témat v řadě evropských zemí. Potřeba reformovat zavedený systém většinou reaguje na politické, ekonomické a demografické změny ve společnosti. V důsledku těchto změn postupem času dochází k tomu, že rozložení soudů (tedy systém tzv. soudních map) nekoresponduje se skutečnými společenskými potřebami a aktuálním demografickým vývojem. Nerovnoměrnost zastoupení soudců v jednotlivých soudních obvodech a příliš malé nebo naopak příliš velké soudní obvody vedou k problémům se specializací soudců, které jsou citelné zejména u řešení složitých případů vyžadujících specifické právní znalosti, a způsobují rovněž průtahy v řízení.

Tento problém je dlouhodobě patrný i v České republice, kde soudní soustava navíc již po delší dobu neodpovídá správnímu uspořádání. Je proto nezbytné usilovat o nastolení stavu rovnoměrného vytížení všech soudů, tak aby do budoucna nedocházelo k diametrálním rozdílům v délce projednávání a rozhodování věcí. Klíčový důraz je přitom nutné klást na reformu soudů prvního stupně, které určují podobu dalšího průběhu řízení.

Nezbytnost reformy soudních map v České republice byla zdůrazněna i společným komuniké ze setkání předsedů krajských, vrchních a nejvyšších soudů ze dne 19. 8. 2015.

2.2 Potřeba reformy soudní mapy v České republice

Členění současné soudní soustavy České republiky vychází stále ještě z prvorepublikového uspořádání. Soudní soustava prvorepublikového Československa představovala převzetí téměř kompletní soustavy rakousko-uherského soudnictví. Okresní soudy tak představovaly nejnižší článek a byly následovány krajskými soudy. Čtyři vrchní soudy měly sídla v Praze, Brně, Bratislavě a Košicích. Pro celý obvod ČSR byl zřízen Nejvyšší soud v Brně.

Po únorovém převratu představoval zásadní změnu zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, který znamenal likvidaci sto let se vyvíjející soudní organizace a přizpůsobení soudní organizace krajskému zřízení národních výborů. Navazoval na něj zákon č. 320/1948 Sb., o územní organizaci krajských a okresních soudů, který stanovil, že obvody krajských soudů jsou obvody krajských národních výborů. Podle § 13 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudnictví se sídla a obvody krajských soudů shodovaly se sídly a obvody krajských národních výborů a sídla a obvody lidových soudů se shodovaly se sídly a obvody okresních národních výborů. Po federalizaci státu v roce 1968 tvořily soudní soustavu soudy federální a republikové, přičemž posledně jmenované sestávaly z okresních a krajských soudů, resp. z Nejvyššího soudu republiky. Organizace okresních a krajských soudů zůstala v obou republikách beze změny.

Polistopadové události a vznik samostatné České republiky ovlivnily i organizaci soudnictví. Zákonodárce se ovšem opětovně inspiroval prvorepublikovou organizací justičních orgánů (ustavení Ústavního soudu, vznik vrchních soudů). Organizační změny zasáhly řadu právních předpisů z let 1990–1992, zejména nový zákon o soudech a soudcích (zákon č. 335/1992 Sb.), který zachoval dosavadní názvy, sídla, obvody jednotlivých druhů soudů v podobě, která je shodná s úpravou dříve provedenou ustanoveními § 7 a 8 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. Podle výše zmíněných ustanovení se sídla a obvody okresních a krajských soudů shodovaly se sídly a územím okresů a krajů určených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Obvody obvodních soudů v Praze se také shodovaly s obvody těchto soudů, jak byly stanoveny ke dni účinnosti zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o územním členění státu. Nový zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), převzal opět tuto soustavu soudů, aniž by reflektoval změny, které v mezidobí nastaly z důvodu vydání zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Tato dosavadní úprava byla v zájmu vyloučení jakýchkoliv pochybností o územní příslušnosti soudů vtělenu do taxativní výslovné úpravy sídel a obvodů působnosti jednotlivých soudů přímo zákonem o soudech a soudcích.

Proto soudní soustava v současnosti neodpovídá územně správnímu uspořádání státu a soudní obvody tak nekorespondují se stávajícím rozložením okresů a krajů. Příkladem je uspořádání krajských soudů, protože zatímco zákon o soudech a soudcích počítá s osmi krajskými soudy v sídlech původních krajů (podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu), ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, bylo vytvořeno čtrnáct krajů, čemuž stávající soudní soustava neodpovídá, byť vedle stávajících osmi krajských soudů v sídlech osmi krajů byly vytvořeny ve všech ostatních krajských městech pobočky krajských soudů.

Rozmístění soudů v České republice přitom dlouhodobě vykazuje nedostatky spojené jak s nekorespondujícím správním a soudním uspořádáním, tak s nerovnoměrným zastoupením a nedostatečnou flexibilitou při přidělování soudců v návaznosti na zvýšený nápad nebo na specifika řešené agendy. V současné době máme v České republice velmi nevyrovnané zejména okresní soudy. Právě u nejmenších z těchto soudů vznikají problémy z hlediska vyřizování jednotlivých agend, výraznější specializace ale i zastupování, především pokud nemůže z jakéhokoli důvodu vykonávat funkci nebo je vyloučen z projednávání jeden, dva či více soudců.

2.3 Reformy soudních soustav v jiných evropských zemích

S ohledem na komplexnost reformy soudní mapy je žádoucí zabývat se soudními reformami, které proběhly či stále probíhají v některých členských státech Evropské unie. V rámci reformy soudních map tam většinou docházelo k rušení soudů, které měly nízký nápad, zvětšování soudních obvodů a umožňování větší flexibility při přidělování soudců. Velký důraz byl kladen i na specializaci soudů a vytváření zvláštních specializovaných senátů fungujících napříč soudy. Zkušenost jiných států s reformami může být při zahájení debat v České republice velice cenná, je nicméně nutné zdůraznit, že kritéria pro jakékoliv změny související se soudní mapou musí být uzpůsobená realitám konkrétní země.

Belgie

O reformě justice se v Belgii diskutovalo od 80. let 20. století. Komplexní reforma však byla zahájena až v roce 2012. Zákonem ze dne 1. prosince 2013 byla vytvořena nová územní struktura justice, v roce 2014 pak byl schválen zákon týkající se správy soudnictví. Reforma je zaměřena na tři klíčové otázky.

V první řadě došlo v Belgii s účinností od 1. 4. 2014 ke zvětšení soudních okresů a ke snížení jejich počtu z 27 na 12. Podle soudních okresů jsou organizovány soudy prvního stupně („*tribunal d'instance*“) a policejní tribunály („*tribunal de police*“). Tzv. smírčí soudy („*justices de paix*“) zůstávají organizovány v kantonech. Rozšíření okresů vede zejména k organizačním změnám, nikoliv k rušení jednotlivých soudů, respektive faktickému přemístování jejich sídel. Sídlo soudu se bude zpravidla nacházet v hlavním administrativním sídle kraje, zatímco v jiných městech budou zachovány pobočky soudů. Zvětšení soudních okresů umožňuje rovněž snížení počtu soudců a nově vzniklé soudní okresy by měly lépe respektovat i jazykové rozčlenění Belgie.⁹

S rozšířením soudních okresů je zadruhé spojena větší mobilita soudců v rámci okresu, což umožní výraznější míru specializace. V neposlední řadě pak soudy budou mít větší autonomii při rozhodování, finanční zdroje budou spravovány na lokálnější úrovni a nebudou

⁹ La réforme judiciaire. Un renversement fondamental dans le paysage judiciaire. Dostupné z: <http://www.peeters-law.be/documents/news-items/83-judicial-reform.xml?lang=fr>.

rozdělovány centrálně. V souvislosti s touto změnou vzniklo několik nových institucí: kolegium státních zastupitelství, kolegium soudů a řídicí výbor na každém soudu a státním zastupitelství. Změna ve vedení soudů byla provedena zákonem ze dne 18. 2. 2014.¹⁰

Bulharsko

Úsilí o justiční reformu probíhá v Bulharsku od pádu komunismu až doposud.

V reakci na doporučení obsažená ve zprávě Evropské komise v rámci Kooperačního a verifikačního mechanismu¹¹ z roku 2014 Ministerstvo spravedlnosti Bulharska přijalo na podzim 2014 strategii justiční reformy. V prosinci 2014 bulharská vláda přijala aktualizovanou verzi strategie justiční reformy s výhledem až do roku 2020. V rámci strategie jsou zohledněny doporučující dokumenty Rady Evropy, Evropské unie, Benátské komise a další. Cílem je kompletní reforma justice, tak, aby vyhovovala evropským standardům, a zejména aby byla garantována nezávislost soudů.¹²

Kromě dlouhodobých cílů zaměřených na reformu justiční mapy pracuje Nejvyšší rada soudnictví i na krátkodobých opatřeních, která mají za cíl zmírnit nejvážnější problémy spojené s rozdělením lidských zdrojů v systému, a to postupnou změnou nastavení počtu pracovních míst v různých orgánech justice (soudy, státní zastupitelství) v souladu s pragmatickým posouzením pracovní zátěže. Během let 2014 a 2015 tak Nejvyšší rada soudnictví zrušila desítky pracovních pozic v některých justičních orgánech s menší pracovní zátěží a naopak vytvořila dodatečné pracovní pozice za účelem personálního posílení přetížených orgánů.¹³

Součástí reformy je i vytvoření nové soudní mapy jakožto podkladu pro reformu soudů. Soudní obvody se v poslední době téměř nezměnily a nereflktují skutečnost, že jednotlivé soudy se musí potýkat s velice odlišným množstvím nápadu, přičemž větší soudy nesou nepřiměřeně velký podíl.¹⁴ V roce 2014 došlo ke zrušení dvou ze tří vojenských soudů

¹⁰ La réforme de l'Ordre judiciaire (2012-14). Dostupné z:

<http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/R%C3%A9forme%20de%20l%27OJ.pdf>.

¹¹ V období před přistoupením Bulharska k Evropské unii Evropská komise vydávala hodnotící zprávy obsahující doporučení pro další směřování reforem. V roce 2006, krátce před přistoupením, byl ustaven tzv. Kooperační a verifikační mechanismus (CVM). Mechanismus je založen na pravidelném hodnocení Komise, srovnání postupu reforem s referenčními cíli stanovenými Komisí a další doporučení. Působení CVM nebylo ukončeno ani po úspěšném přistoupení Bulharska do EU.

¹² Tisková zpráva bulharské vlády, 17. prosince 2014. Dostupné z: <http://www.government.bg/cgi-bin/cms/vis/vis.pl?s=001&p=0234&n=642&g=>.

¹³ Hodnotící zpráva Evropské komise z 27. ledna 2016, s. 6–7. Dostupné z: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf.

¹⁴ V bulharském soudním systému figuruje 113 oblastních soudů, v každém z 28 správních obvodů (provincií) je dále provinciální (okresní) a správní soud. V soudní sestavě dále figuruje 5 odvolacích soudů obecné působnosti, Městský soud v Sofii a odvolací soud se speciální jurisdikcí, specializovaný soud a odvolací soud pro organizovaný zločin a tři vojenské soudy a jeden vojenský odvolací soud. Na špičce soudní soustavy stojí Nejvyšší správní soud a Nejvyšší (kasační) soud. K bulharskému soudnímu srov. dále údaje na stránkách

a zvažuje se dále reforma vojenských soudů, tak aby došlo k vytvoření jediného vojenského soudu, který by pokrýval jurisdikčně celý stát.¹⁵

Reforma by měla zahrnovat i provinciální (okresní) soudy, odvolací soudy a správní soudy, s cílem postupné restrukturalizace celé justiční mapy. Podle Nejvyšší rady soudnictví by návrh na konsolidaci okresních soudů mohl být předložen během roku 2016. Následně by měly být zpracovány plány i pro zefektivnění odvolacích soudů a správní větve justičního systému.¹⁶

Francie

V roce 2007 byla ve Francii zahájena největší reforma justice od roku 1958, kdy se ustálila soudní mapa Francie. Vzhledem k demografickým a ekonomickým změnám se o potřebě reformy mluvilo od 80. let 20. století, k samotné realizaci reformy, sledující zefektivnění a racionalizaci justice, ale došlo až v letech 2008–2011. Reforma si vytýčila celkem pět cílů:

- snížení nákladů shromážděním prostředků,
- snížení izolace soudců za účelem posílení kolejality,¹⁷
- posílení profesionalizace a specializace soudnictví,
- harmonizace pracovních úkolů a posílení kontinuity veřejné služby,
- sjednocení fondu nemovitostí s cílem zlepšit přijímací podmínky a bezpečnost.¹⁸

Reforma vycházela z potřeby snížit vysoký počet soudů a z potřeby reorganizovat jejich nerovnoměrné rozložení. Celkově se v průběhu reformy snížil počet soudů z 1190 na 863.

Klíčovým kritériem pro identifikaci soudů, které budou zrušeny a naopak těch, které budou zachovány, byl nápad případů. Kromě minimální aktivity byla ale zohledněna i demografická a geografická hlediska a dopravní dostupnost soudů. Podle některých kritiků však reforma vedla ke vzniku tzv. soudních pouští (tj. oblastí, kde soud připadá na příliš velkou spádovou oblast).¹⁹

Evropské komise, dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-bg-cs.do?init=true&member=1.

¹⁵ Hodnotící zpráva Evropské komise z 28. ledna 2015, s. 13. Dostupné z: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2015_9_en.pdf.

¹⁶ Hodnotící zpráva Evropské komise z 27. ledna 2016, s. 6–7. Dostupné z: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf.

¹⁷ Před reformou existovalo ve Francii 273 zvláštních soudů prvního stupně („*tribunal d'instance*“), na kterých působil jediný soudce. Po reformě v roce 2012 bylo takových soudů pouze 78.

¹⁸ DAËL Serge, JANAS Michael, BAKRY Marie-Reine. Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire. 10. 2. 2013. Dostupné z: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_Rapport_Dael_missioncartejudiciaire_2013.pdf.

¹⁹ Viz COHEN-SEAT, Nicole Borvo; DÉTRAIGNE, Yves. La réforme de la carte judiciaire. Rapport d'information du Sénat, no. 662. 2012. Dostupné z: <http://www.senat.fr/rap/r11-662/r11-6621.pdf>, s. 22–23. Ministerstvo spravedlnosti tak reagovalo na kritiku související právě se „soudními poušťmi“ se rozhodlo znovuotevřít tři obecné soudy prvního stupně (TGI) a rovněž vytvořit tři pobočky, a to s účinností k 1. září 2014.

Závěry týkající se dopadů reformy na rychlost řízení jsou poměrně rozporuplné. Ze zprávy Účetního dvora plyne, že celková délka řízení u obecných soudů prvního stupně (TGI) se sice prodlužuje, soudy dotčené reformou jsou však výkonnější, než jiné soudy. U pracovněprávních soudů se délka řízení rovněž prodlužovala.²⁰

Zpráva Senátu uvádí, že zatímco v roce 2008 byla pouze u 22 % zvláštních soudů prvního stupně (TI) délka řízení více než 5,5 měsíce, v roce 2009 to již bylo 35 % soudů, v roce 2010 43 %, v roce 2011 zase 35 %. Obdobně negativní výsledky konstatuje zpráva i u obecných soudů prvního stupně (TGI): zatímco v roce 2008 trvalo řízení déle než 7,5 měsíce pouze u 27,1 % soudů, v roce 2009 to bylo 44 %, v roce 2010 38 % a v roce 2011 32 %.²¹

Podle komparativní zprávy vypracované pro potřeby Rady Evropy je klíčovým důvodem problémů s efektivitou soudů po reformě skutečnost, že nově vzniklé sloučené soudy nezdědily všechen personál slučujících se soudů.²²

Na posouzení celkových dopadů je nicméně stále poměrně brzy a pozitivní efekty racionalizace francouzské soudnictví se mohou projevit s delším časovým odstupem.

Chorvatsko

Soudní reforma v Chorvatsku probíhá v časovém rámci let 2011–2019. Jedním z klíčových aspektů reformy se stala racionalizace sítě soudů, vzhledem k tomu, že Chorvatsko má na počet obyvatel příliš mnoho soudů. Při vytváření nové soustavy soudů byla zohledněna vzdálenost soudů, nápad jednotlivých soudců, regionální specifika a možnosti dopravy do měst, kde soudy sídlí.²³

Racionalizace chorvatské soudní mapy probíhá formou slučování soudů (začleňováním menších soudů do soudů větších), přičemž menší soudy zůstanou decentralizovanou pobočkou. Chorvatsko zvolilo velice postupný způsob slučování, kdy se v první etapě sloučí financování a administrativa soudů. Až později dochází k fyzickému transferu soudců z jednoho soudu na druhý. Samotné „fyzické“ slučování soudů má být ukončeno až v roce 2019.²⁴

²⁰ Cour des comptes. La réforme de la carte judiciaire: une réorganisation à poursuivre. In: Rapport public annuel 2015. Únor 2015. Dostupné z: <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>, s. 48–49.

²¹ COHEN-SEAT, Nicole Borvo; DÉTRAIGNE, Yves, op. cit., s. 97.

²² Sciences Po Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe. 2012. Dostupné z: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf.

²³ K průběhu reformy viz JELENA, Madir. Recent developments in judicial reform in Croatia. In: Law in Transition 2011. European Bank for Reconstruction and Development. 2011. Dostupné z: <http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit11eh.pdf>.

²⁴ Sciences Po Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe. 2012, s. 28. Dostupné z: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf.

Návrh zákona o soudech předpokládal s účinností od roku 2015 snížení počtu městských soudů z 67 na 23 a snížení počtu přestupkových soudů z 61 na 21.²⁵ Motivací reformy bylo především zkrácení soudního řízení. S účinností od 1. 4. 2015 bylo uzavřeno 43 městských soudů a s účinností od 1. 7. 2015 jejich osud následovalo 39 přestupkových soudů.²⁶

Dopady chorvatské reformy soudnictví nelze zatím zcela definitivně vyhodnocovat, protože reforma ještě není dokončena.

Dánsko

Uskutečnění reformy v Dánsku mělo několik příčin. Jednalo se zejména o nerovnoměrné zastoupení soudců v jednotlivých soudních obvodech, které souviselo i s nerovnoměrným rozložením nápadu, dále nízká rychlost a výkonnost soudního systému a přílišné administrativní zatížení soudců zejména v malých soudních obvodech. Nelze pominout ani souvislost soudní reformy s reformou správního členění a reformou policie.²⁷

Zákon o justiční reformě byl přijat v létě 2006. Reforma si za cíl kladla především změnit strukturu justičního systému, tak aby byla zajištěna nejvyšší možná úroveň profesionální kompetence, flexibility a služeb, stejně jako výkonu soudů. Reforma následně probíhala zejména v letech 2007–2008. V první řadě došlo k zredukování počtu nejmenších soudních obvodů z 82 na 24. „Nově“ vytvořené soudy prvního stupně mají vždy alespoň 5 soudců, předsedu a 50 zaměstnanců. Obvody soudů prvního stupně pokrývají větší rozlohu území a větší části populace. Všechny civilní případy jsou zásadně řešeny soudy prvního stupně, pouze ve výjimečných případech je řeší v prvním stupni vrchní soud. Podle nově zavedené procedury mohou řešit civilní případy senáty soudců anebo samosoudce s asistencí expertů. Zavedeny byly také flexibilnější pravidla civilního procesu, umožňující soudům prvního stupně výkonnější management nápadu. Zavedeno bylo i zjednodušené řízení pro spory do 50 000 dánských korun. Trestní věci jsou řešeny v první instanci soudy prvního stupně, výjimečné případy rozhodují v první instanci vrchní soudy. Došlo také k centralizaci a digitalizaci katastru.²⁸

²⁵ Government of the Republic of Croatia. Number of courts and prosecutors' offices to be reduced to improve service. 8. 5. 2014. Dostupné z: <https://vlada.gov.hr/news/number-of-courts-and-prosecutors-offices-to-be-reduced-to-improve-service/16041>.

²⁶ Croatian Govt proceeds with the reform of the judiciary system. In: Independent Balkan News Agency. 1. 4. 2015. Dostupné z: <http://www.balkan.eu.com/croatian-govt-proceeds-reform-judiciary-system/>.

²⁷ Sciences Po Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe. 2012, s. 9–13. Dostupné z: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf. Studie odkazuje na publikaci MORTEN, Sten Andersen. The court reform – institutional legacy and modern chase: a case study of the Danish court reform. Københavns Universitet – Institut for Statskundskab 2011, s. 9.

²⁸ Sciences Po Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe. 2012, s. 52.

Finsko

Dílčí změny probíhaly ve finské justici již od začátku 90. let, kdy byly vytvořeny okresní soudy jako obecné soudy první instance po celé zemi. Tehdy 70 vytvořených okresních soudů nahradilo 25 městských soudů a 71 soudů obecných. Jejich počet pak byl v následujících 20 letech postupně snižován. V průběhu 90. let došlo dále k založení krajských správních soudů. V roce 2002 byl vytvořen tzv. soud pro záležitosti ve věcech trhu, zabývající se případy omezování hospodářské soutěže, veřejnými zakázkami apod., který je ve finském soudním systému vedle pracovního soudu a soudu rozhodujícího ve věcech pojištění součástí zvláštních specializovaných soudů.

Těžiště reformy pak spočívalo v letech 2006–2010, kdy došlo k podstatné redukci počtu soudů z důvodu vytvoření větších a efektivnějších jednotek. Ještě v roce 2006 existovalo 58 okresních soudů, v roce 2010 jich však již bylo pouze 27. Reforma tak v první řadě spočívala v celkovém poklesu prvoinstančních soudů obecné jurisdikce mezi lety 2006–2010 o 53 %. Kromě 27 okresních soudů soudní soustavu dále tvoří 3 specializované soudy, 8 správních soudů, 6 odvolacích soudů, nejvyšší soud, nejvyšší správní soud a specializovaný vrchní soud, zabývající se žalobami proti ministrům.

V roce 2013 byl schválen program justiční reformy, která má probíhat až do roku 2025. Reforma se má týkat zejména změny struktury odvolacího soudu, sítě správních soudů a exekutorských úřadů. Bližší informace o dopadech reformy nejsou prozatím dostupné.²⁹

Nizozemí

Nizozemí dlouho čelilo problémům se stratifikací soudů. Jedním z hlavních cílů reformy soudnictví byla proto redistribuce rozložení soudů a soudců tak, aby se odstranily nerovnosti. Reforma soudů se připravovala deset let. Výrazným prvkem reformy byla postupná specializace soudů, která značně změnila podobu soudního systému. Specializace soudů měla předejít nutnosti odstraňování menších soudních obvodů.

K definitivnímu dokončení reformy došlo nakonec až v dubnu 2013.³⁰ Přijatá reforma umožnila seskupovat velký počet věcí týkajících se stejné oblasti za účelem urychlení specializace soudů a soudců. Nová soudní mapa znamenala snížení počtu okresních soudů z 19 na 11, odvolacích soudů z 5 na 4, „court venues“ (sekundární lokace u okresních a odvolacích soudů, situované v oblastech s vysokou koncentrací populace) z 53 na 32, soudních rad z 19 na 11.³¹ Průměrná velikost soudů se po provedení reformy v roce 2013 téměř zdvojnásobila. Tribunály mají vesměs jednotnou velikost. Největší soudy jsou v současnosti pouze dvakrát větší jako nejmenší soudy (v minulosti byly rozdíly mezi nimi až

²⁹ Zpráva CEPEJ hodnotící evropské justiční systémy – edice 2014. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf, s. 463 a 472.

³⁰ VAN DIJK, Frans; KOUWENHOVE, Rosanna. Judicial Reform in the Netherlands: 2014. Der Rechtspraak. Council of the Judiciary. Sdu 2014, s. 35.

³¹ Tamtéž, s. 9.

šestinásobné). V oblastech, které ztratily soud nebo tribunál, se zavedly nové soudní struktury (zmněné „court venues“), které měly předejít nutnosti cestovat za účelem přístupu k soudům do vzdálených míst, a také omezit vytváření tzv. soudních pouští.

Maďarsko

Proměna soudní mapy maďarské justiční soustavy souvisela s celkovou změnou ústavy, která probíhala v letech 2010–2012. Uvedené reforma se nicméně soustředila spíše na adresování kritiky ohledně správy soudnictví. Z hlediska soudní mapy došlo spíše k menším úpravám a návratu k historickým názvům jednotlivých stupňů soudní soustavy.³² Zvýšená pozornost byla v tomto směru věnována transformaci Nejvyššího soudu na Kúrii.

V souladu s novým zákonem o organizaci a správě soudů má Maďarsko v současnosti 111 okresních soudů, situovaných ve větších městech – fungují výlučně jako soudy prvního stupně; 20 správních a pracovních soudů – pracovní a správní soudy sídlí u krajských soudů, rozhodují v prvním stupni ve věcech týkajících se pracovněprávních vztahů a přezkumu správních rozhodnutí; 20 krajských soudů, situovaných v 19 župách a v Budapešti – krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně tam, kde tak určuje zákon, a jako odvolací soudy vůči okresním, správním a pracovním soudům; 5 vrchních odvolacích soudů – vrchní soudy mohou přezkoumávat ve druhém nebo třetím stupni rozhodnutí okresních a krajských soudů.³³

Portugalsko

Mezi hlavní důvody územní reorganizace portugalských soudů patří skutečnost, že dosavadní organizační struktura soudnictví, pocházející z devatenáctého století, nebrala v úvahu politické, sociální a ekonomické proměny, které se od té doby odehrály.³⁴

Ke strategickým cílům teritoriální reorganizace soudnictví patřilo zdůraznění a podpora přístupu občanů k právu a soudům, zvýšení kvality soudnictví, zvýšení výkonnosti, účinnosti a transparentnosti soudního systému, posílení managementu soudního systému a další.³⁵

Mezi klíčová kritéria pro změny soudní mapy patřila hustota obyvatel, velikost soudu, tok řízení a pracovní zátěž, geografické umístění, infrastruktura a doprava. K doplňkovým patřila elektronizace, zařízení, úroveň obchodu, alternativní způsoby řešení sporů, dostupnost právní rady a nábor soudců a zaměstnanců.³⁶

³² International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI) Supported by the Open Society Foundation. *Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary*. Zář 2012.

³³ Srov. stránky Nejvyšší rady soudnictví Maďarska. Dostupné z: <http://birosag.hu/en/information/hungarian-judicial-system>.

³⁴ GOMES, Conceição. The transformation of the Portuguese judicial organization, Between efficiency and democracy, *Utrecht Law Review*, 2007, s. 102 a násl.

³⁵ Tamtéž, s. 107 a násl.

³⁶ Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, European Commission for the Efficiency of Justice, 21. 6. 2013, s. 6. Dostupné z:

Původní plán reformy, vycházející z teritoriálního principu a geografického uspořádání, jehož implementaci předpokládal zákon 52/2008, byl nakonec definitivně opuštěn. Nová fáze reformy, zahájená zákonem 62/2013, se zaměřila na zvýšení kvality a efektivity justice. Dle nové organizační struktury je stát rozdělen na 23 soudních okresů, přičemž v každém z nich je jeden soud prvního stupně, jehož místní působnost odpovídá soudnímu okresu.

Soudy prvního stupně jsou okresní soudy, které jsou centrální instancí pro daný okres. Jsou však zachována detašovaná pracoviště, která řeší zejména úkoly procesní povahy (kupř. zajištění výslechu svědků prostřednictvím konferenčního hovoru a další podpůrné úkoly). Změny se dotkly i personálního složení, přičemž zákon předpokládá interval minimálního a maximálního počtu soudců a státních zástupců na jeden okres.³⁷

Itálie

V Itálii, kde funguje 1289 soudů (stát s druhým nejvyšším počtem soudů v Evropské unii), je přepracování soudní mapy nezbytné. Přesto, že v posledních letech vzniklo několik legislativních úprav a podkladů, reforma soudní struktury ještě pořád nebyla ukončena. Italský soudní systém se potýká s mnoha problémy. Tradičně je označován jako jeden z nejpomalejších co do délky řízení nebo počtu nedodělků.³⁸ V Itálii byly také identifikovány rozdíly ve výkonnosti soudů, či sociální a ekonomické rozdíly podle teritoriálního hlediska.³⁹ Rozdíly se vyskytují i co do geografického rozmístění soudů. Příliš vysoký počet soudů dohromady s neracionálním umístěním a rozdělením zdrojů byl popudem ke změně italské soudní mapy.⁴⁰

Část reformy soudní mapy Itálie probíhala v letech 2012–2013, kdy došlo k personálním přesunům, regulacím velikosti soudů a částečnému rušení některých soudů. V září 2013, byl představený program „Směr Itálie“. Program je součástí národní reformy, která stanovuje cíle Itálie v rámci Strategie Evropa 2020. První návrh programu počítal s rozšířením pravomocí obchodních soudů, omezením odvolacích důvodů a přípustnosti dovolání, rozšířením pravomoci smírčího soudce, digitalizací řízení a zavedení tzv. e-civilního procesu⁴¹, a to jak u civilních, tak trestních soudů,⁴² novelizaci soudního řádu správního.⁴³

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf.

³⁷ SPSC. Update from Croatia and Portugal on the comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe (2012). Dostupné z:

https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport%20SPSC_update%20croatia%20port.pdf

³⁸ Srov. např. ESPOSITO, Gianluca; LANAU, Sergi; POMPE, Sebastiaan. Judicial System Reform in Italy – A Key to Growth. International Monetary Fund Working Paper WP/14/32, s. 3.

³⁹ VECCHI, Giancarlo. Systemic or Incremental Path of Reform? The Modernization of the Judicial System in Italy; International Journal for Court Administration, únor 2013, s. 1–3.

⁴⁰ Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, European Commission for the Efficiency of Justice, 21. 6. 2013, s. 5, dostupné z:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf.

⁴¹ ESPOSITO Gianluca, LANAU Sergi, POMPE Sebastiaan. Judicial System Reform in Italy – A Key to Growth. 2014, International Monetary Fund, s. 11.

Reforma „Směr Itálie“ předpokládá zejména výraznou reformu systému správního soudnictví, zvýšení transparentnosti a zjednodušení řízení. V září 2013 došlo také k reorganizaci soudních jurisdikcí: zejména formou přeskupení soudního personálu a zavírání „satelitních“ soudních budov (tj. detašovaných pracovišť soudů).⁴⁴

Německo

Procesní reforma z roku 2002 změnila odvolací systém a měla za cíl snížit přetížení civilních soudů, zjednodušit řízení a snížit pracovní vytížení soudců. Spolkové ministerstvo spravedlnosti rovněž navrhlo změnu čtyřstupňového systému na třístupňový (sjednocením okresních a zemských soudů). Tento návrh se však setkal se silným odporem ze strany spolkových států. Zákodárce se nakonec koncentroval na zjednodušení odvolacího řízení; ze strukturálních změn zapříčiněných touto reformou lze zmínit zejména přidělení většiny civilních případů v prvním a druhém stupni samosoudci. V roce 2002 došlo k zavedení systému samosoudce na okresních soudech (soudech prvního stupně).⁴⁵

Teritoriální rozdělení soudů odpovídá v zásadě administrativní struktuře federálních států. Z historických důvodů nadále existují místní pobočky obvodních a okresních soudů v malých obcích, tím pádem se velikost soudů značně odlišuje. Zatímco ve velkých městech se okresní soudy skládají ze 100 až 200 soudců, soudy na venkově jsou složeny z 12 až 15 soudců sedících ve třech občanskoprávních a jedné obchodněprávní komoře.⁴⁶

2.4 Závěr

Směrnice Evropské komise pro efektivitu justice (CEPEJ) o vytváření soudních map⁴⁷ uvádí, že „soudní geografie“ má usilovat o nastolení rovnováhy mezi faktory, jako jsou (1) přístup k spravedlnosti (ve smyslu blízkosti soudů k občanům), (2) minimální velikost soudu, která ještě dokáže zaručit zajištění příslušných kompetencí, specializací apod., (3) redukce nákladů veřejné správy (a její optimalizace), a konečně (4) maximalizace kvality a adekvátního výkonu spravedlnosti.

⁴² Ministero dell'Economia e delle Finanze: Economic and Financial Document 2014, s. 23. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014_italy_en.pdf.

⁴³ Srov. např. ESPOSITO, Gianluca; LANAU, Sergi; POMPE, Sebastiaan. Judicial System Reform in Italy – A Key to Growth. International Monetary Fund Working Paper WP/14/32, s. 11.

⁴⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze: Economic and Financial Document 2014, s. 62. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014_italy_en.pdf.

⁴⁵ European Commission for the Efficiency of Justice: Territorial Jurisdiction, 5. 12. 2003. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1031485&Site=COE>.

⁴⁶ Tamtéž, s. 15.

⁴⁷ CEPEJ. Guidelines on Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf.

Klíčem k úspěšnému provedení reformy by měl být postup, v němž dojde nejprve k co nepřesnějšímu zhodnocení současného stavu, přičemž nezbytnou podmínkou je dostupnost pravdivých a úplných informací o fungování soudů. Dalším krokem musí být nastavení cílů a kritérií, na základě kterých pak lze vytvořit hodnotící indikátory, zejména z hlediska rovnováhy mezi výkonem soudů a jejich dostupností obyvatelům, které mohou vést ke konečnému definování nové soudní mapy. Komise CEPEJ mezi hlavní faktory, které by měly být při vytváření indikátorů zohledněny, řadí: (1) hustotu zalidnění, (2) velikost soudu, (3) průběh řízení a nápad (4) geografické umístění, infrastrukturu a dopravní dostupnost. Doplňující faktory jsou pak: (5) míra elektronizace justice, (6) vybavení soudů (telefon/video) a kulturní vyspělost, (7) míra podnikání, (8) dostupnost alternativních způsobů řešení sporů a mediace, (9) dostupnost právní pomoci a (10) nábor soudců a dalšího justičního personálu.⁴⁸ Zohledněny nicméně musí být i další faktory, jako kupř. dostupnost alternativních způsobů řešení sporů, způsob výběru a jmenování soudců, nábor dalšího justičního personálu apod.

V České republice je nezbytné usilovat o nastolení stavu rovnoměrného vytížení všech soudů, tak aby do budoucna nedocházelo k diametrálním rozdílům v délce projednávání a rozhodování věcí, které můžeme nyní pozorovat zejména u soudů rozhodujících v prvním stupni. Je nezbytné zaměřit pozornost právě především na soudy prvního stupně, jejich počet, velikost, vytíženost, a také na přizpůsobení soudní soustavy stávajícímu členění krajů. Jak plyne z přehledu reforem v jiných evropských státech, reforma soudní mapy může mít různé podoby, spočívající kupř. ve slučování některých vybraných aspektů, jako jsou financování a správa soudů, v umožnění větší flexibility pro přidělování soudců při řešení dočasně zvýšeného nápadu nebo personálních výpadků apod. Reforma soudní mapy České republiky by ale každopádně měla vycházet z pečlivé analýzy dostupných informací, stanovení jasných cílů a kritérií, na základě kterých bude budována nová soudní soustava. Změny soudní mapy by přitom v žádném případě neměly vést k omezení přístupu ke spravedlnosti. Každé úspěšné reformě tak musí předcházet rozsáhlá diskuze a pečlivá analýza stávajícího stavu i dopadů reformy, a to za účasti všech klíčových aktérů reformy.

Změna soudní mapy se těší podpoře i ze strany vrcholných představitelů soudní moci. V tomto ohledu předseda Nejvyššího soudu prof. Pavel Šámal již v dubnu 2016 na odborném kongresu Právní prostor shrnul, že: „Reforma justiční soustavy a v té souvislosti i soudní mapy v České republice samozřejmě nebude jednoduchým úkolem. Proto musí vycházet z pečlivé analýzy dostupných informací, stanovení jasných cílů a kritérií a vymezení hodnotících indikátorů, na nichž bude justiční reforma založena. Jenom tak totiž může skutečně naplnit zamýšlené cíle. Proto pevně věřím, že se bude pokračovat v diskuzi i k tomuto dalšímu aspektu justiční reformy, který vnímám společně s otázkou vytvoření

⁴⁸ CEPEJ. Guidelines on Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf.

Nejvyšší rady soudnictví jako klíčový moment pro posilování nezávislé, efektivní a důvěryhodné justice v České republice.“

K nutnosti reformy soudního systému v České republice se pozitivně vyjádřil rovněž předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa, mimo jiné v rozhovoru pro pořad České televize Týden v justici z května 2016. Zde připomenul problémy plynoucí z nevyhovujícího geografického rozvržení soudů a poukázal na nedostatečnou flexibilitu soudů. Ty se tak nadále vyznačují značnými rozdíly nejen v počtu soudců na jednotlivých soudech, ale i v jejich zatížení a v neposlední řadě i délce řízení u nich. Jako možné východisko z rigidní struktury naznačil úpravu organizační struktury soudů spolu s možností zrušení okresních soudů v dnešním smyslu.⁴⁹

Místopředseda Nejvyššího soudu Roman Fiala v reakci na tato tvrzení nicméně připomenul, že není na místě přistupovat ke změnám ukvapeně a nejprve je třeba vytvořit vhodný procesní rámec práce justice, na jehož základě bude možné stavět další postup.⁵⁰

V tomto směru redaktorka citovala vyjádření prof. Šámala, který již dříve poukázal na skutečnost, že reformy organizace justice musí začít u prvostupňových soudů, u nichž je patrná nevyrovnaná zátěž a jsou též značné rozdíly v počtu soudců (kupř. Městský soud v Brně oproti Okresnímu soudu v Prachaticích). V souvislosti s tehdejšími úvahami o vzniku krajských soudů v Pardubicích a Liberci pak redaktorka citovala jeho výrok, že takovéto *ad hoc* budování krajských soudů, ačkoliv odpovídá současnému správnímu uspořádání, není ideálním řešením, neboť přináší nekonceptční zásahy do soudní soustavy.⁵¹

V obdobném kontextu lze připomenout i opatrný výrok stávajícího ministra spravedlnosti Roberta Pelikána, který na konferenci Budoucnost české justice, pořádané v říjnu 2016, uvedl, že by se zahlcením obecných soudů mohla pomoci korekce soudní mapy, ale ne zásadní.

⁴⁹ Změna soudního systému v ČR. *Nejvyšší soud* [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/f069f297c2422c1bc12576ac0045940f/d221f4fa1623fe7dc1257fbc0035b462?OpenDocument.

⁵⁰ Změna soudního systému v ČR. *Nejvyšší soud* [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/f069f297c2422c1bc12576ac0045940f/d221f4fa1623fe7dc1257fbc0035b462?OpenDocument.

⁵¹ Tamtéž.

3. Nejvyšší rada soudnictví

3.1 3.1. Správa soudnictví

S problematikou reformy soudnictví a soudní mapy České republiky je neoddělitelně spjata otázka správy soudnictví a nutnost reflexe stávajícího systému správy, protože absence orgánu reprezentujícího zájmy české justice, který by byl vhodným komunikačním partnerem s exekutivní a legislativní mocí, je jedním z důvodů, proč systém soudnictví nedokáže reagovat společenské, hospodářské a demografické změny. Diskuze o modelu správy soudů v České republice probíhají již téměř dvě desítky let. Nezávislost a efektivní fungování justice bylo totiž v porevolučním období vnímáno jako prubířský kámen kvality demokratického právního státu. Zásada soudní nezávislosti povýšila na klíčovou hodnotu právního státu, a požadovala důslednou separaci soudnictví od moci výkonné a zákonodárné, s vytvořením materiálních a institucionálních záruk jeho nezávislosti. I Ústavní soud v minulosti akcentoval spojitost mezi budováním právního státu a institucionálními zárukami soudní nezávislosti, když v nálezu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 shledal, že „jakkoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě „soudcovského státu“, je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné s žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci“.

Před samotnou reflexí stávajícího modelu správy soudnictví je nutné identifikovat jednotlivé modelové typy, u kterých rozlišujeme⁵²:

⁵² Uvedené členění využívá kupř. BOBEK, Michal; KOSAŘ, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*. 2014, roč. 15, č. 7, s. 1257–1292.

1. **správu ministerstvem spravedlnosti:** ministerstvo jmenuje soudce a zajišťuje správu soudů (Německo, Rakousko, Česká republika). Moc a správa není koncentrována pouze v rukou ministerstva – častým dalším orgánem, který se podílí zejména na jmenování soudců, je prezident, ombudsman apod. Velmi silné postavení zde mají také předsedové nejvyšších a odvolacích soudů, kteří mají často vliv zejména na otázky jmenování a přidělování soudců k soudům. V současné době již neexistuje ministerský model v čisté podobě, kde by absolutně všechny pravomoci ohledně správy soudnictví koncentrovalo ve svých rukou ministerstvo. Mimo Evropu se vyskytuje například v Kanadě nebo Japonsku.
2. **model soudní rady:** model zahrnující nezávislý orgán, který rozhoduje o otázkách správy, rozpočtu, ale zejména o jmenování, odvolávání soudců apod. Je vlastní kupř. Belgii, Bulharsku, Francii, Itálii, Litvě, Lotyšsku, Nizozemí, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovensku, Slovinsku a Španělsku. Model má široké zastoupení také v Latinské Americe. V Evropě je i díky vlivu EU a Rady Evropy nejrozšířenější. Idea vhodnosti vychází z premisy, že je spravován soudci, kteří jsou spolehlivými aktéry a dokážou zajistit chod justice.
3. **model soudní správy:** jedná se o model, v němž jsou klasický management, rozpočtové otázky a správa soudnictví koncentrovány u jiného orgánu než personální otázky – tedy jmenování a přidělování soudců k soudům. Typickým příkladem je Dánsko, kde je samospráva svěřena dvěma orgánům: dánské správě soudů (Domsolsstyrelsen) a Soudní radě pro jmenování (Dommerundnaevnelseradet). Zatímco soudní správa je většinou svěřena nezávislé zprostředkovatelské organizaci, jmenování je většinou vyčleněno jinému nezávislému orgánu. Kromě Dánska tento model najdeme také v Irsku, Norsku a Švédsku.
4. **hybridní modely:** kombinují znaky různých způsobů a modelů správy soudnictví. Do této skupiny patří kupř. Anglie a Wales, Estonsko, Maďarsko od roku 2011, Island, Švýcarsko a evropské mikrostáty. Obdobně jako v předchozím modelu zde často dochází ke štěpení pravomocí mezi orgán, který jmenuje soudce, a orgán, který má na starosti zbytek správy soudů. Obvyklé je sdílení moci mezi ministrem spravedlnosti a soudci nejvyššího soudu (Kypr, Estonsko).
5. **socialistický model:** zde je správa soudnictví rozdělena mezi tři instituce: úřad státního zástupce, nejvyšší soud a předsedy soudu – všechny byly typicky kontrolovány komunistickou stranou. Dnes ještě existuje v Číně, na Kubě, v Severní Koreji, Vietnamu a bývalých socialistických republikách.

I ve státech se soudní radou se nicméně podoba tohoto orgánu značně liší, přičemž v této souvislosti je obvykle zmiňováno členění na jižní a severní model:

1. **jižní model:** Jižní model nejvyšších rad soudnictví lze nalézt například ve Francii, Belgii, Itálii, Španělsku nebo Portugalsku. Tyto rady jsou obvykle zakotveny přímo v ústavách a plní základní funkce spočívající v dohledu nad soudní nezávislostí. Typicky jde o poradní hlas při jmenování a povýšení soudců (v ojedinělých případech

se na jmenování podílejí sami), výkon disciplinárních pravomocí vůči členům soudnictví a školení a odborné přípravy soudců.⁵³ Jižní model ovšem také není zcela konzistentní a dal by se ještě dále členit na soudní rady, které se blíží francouzské koncepci (podle *Conseil Supérieur de la Magistrature* z roku 1948, která předpokládala velmi silný vliv exekutivní a legislativní moci na správu soudnictví) nebo italské podobě (podle *Consiglio Superiore della Magistratura* z roku 1958, kde byla naopak odstraněna účast demokraticky volených zástupců na správě soudnictví). Například ve středoevropském prostředí se většina států přiklonila právě k italskému modelu.

2. **severní model:** Soudní rady odpovídající severskému modelu mají výrazně odlišné charakteristiky a ve většině případů také mnohem větší pravomoci než modely jižní. Jejich kompetence se týkají správy soudů (např. dohledu nad přetížeností soudů, sjednocováním a kvalitou judikatury, klasické správy, tj. otázkám týkajícím se budov, personálním otázkám fungování soudů, odborné přípravě soudců) a rozpočtové politiky soudů. Na rozdíl od jižního modelu se tak „severská soudní rada“ nesoustředí pouze na profesní kariéru soudců, ale na fungování soudů jako takových. Otázky jmenování jsou pak obvykle svěřeny samostatnému tělesu. Severní model můžeme najít např. ve Švédsku, Irsku, Dánsku a Nizozemsku.⁵⁴

Pochopitelně, podobné schematické dělení soudních rad není absolutní, modely vznikající v jednotlivých státech odráží mnoho faktorů, právní kulturu a historické podmínky vzniku. Jednotlivé rady se od sebe logicky liší a mnoho z nich se bude pohybovat někde na průsečíku obou modelů. Zkušenosti každého státu s radou soudnictví se neodvíjí pouze od ustanoveného modelu, ale i od celkového nastavení právního a politického systému, jehož potřeby by měla soudní rada odrážet. Tom Ginsburg, profesor ústavního komparativního práva na University of Chicago Law School, například ve studii z listopadu 2008 tvrdil, že samotné nastavení mandátu soudní rady nemá přímý vliv na její výkonnost, ale je ovlivňováno dalšími faktory a charakteristikami systému, ve kterém funguje⁵⁵.

V jednotlivých evropských zemích tak lze nalézt řadu způsobů správy soudnictví, od správy prováděné ministerstvem spravedlnosti, přes různé hybridní modely, až po národní (nejvyšší) rady soudnictví s personálními nebo i ekonomickými a správními pravomocemi. Je tak zřejmé, že Nejvyšší rada soudnictví není jediným způsobem reprezentace a samosprávy

⁵³ Srov. VOERMANS, Wim. Councils for the judiciary in Europe: Trends and models. In: SEGADO, Francisco Fernandez. *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*. 2003. Dykinson, S.L. – Libros, s. 2133.

⁵⁴ VOERMANS op. cit., s. 2135–2136.

⁵⁵ Srov. GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 444*. 2008. Dostupné z: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics

soudů, ani panaceou, která by dokázala vyřešit všechny problémy justice.⁵⁶ V současné době je nicméně model určité formy samosprávy soudnictví modelem převládajícím.

Při analýze vhodnosti uplatnění jednotlivých modelů v České republice a případném přehodnocení uplatnění modelu ministerské správy soudnictví je nutné připomenout, že po roce 1989 se objevují snahy o formování nebo nasměrování států k podobě rad soudnictví a správě soudnictví vůbec i z nadnárodní úrovně, a to v souvislosti s tím, že orgány Rady Evropy a Evropské unie si kladou za svůj cíl pomoci státům střední a východní Evropy nastavit nové demokratické instituce takovým způsobem, aby odstranily přežitky předchozího režimu. U Evropské unie se tak děje prostřednictvím tzv. kodaňských kritérií a podmínek demokracie a dodržování principů *rule of law*, u Rady Evropy přes činnost Benátské komise, tedy poradního orgánu, který byl v roce 1990 vytvořen za účelem pomoci zemím střední a východní Evropy na základě vlastních zkušeností při budování demokratických institucí a vývoji práva a politické vědy. Nicméně doporučení k přehodnocení modelu správy soudnictví se neobjevuje pouze na evropské úrovni. Samotný Ústavní soud ve vztahu k nutnosti zajištění nezávislosti soudů konstatuje, že „*současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravedlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevyklučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou [např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání (sp. zn. Pl. ÚS 7/02)]*“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06).

Uvedená doporučení sama o sobě neimplikují obecnou dysfunkci ministerského modelu soudcovské samosprávy, který úspěšně funguje kupříkladu v Německu. Přesto se však v českém prostředí, za aktuální neschopnosti ministerstva spravedlnosti řešit požadavky a potřeby justice, za ústavního vakua, na které upozorňují nálezy Ústavního soudu a roztržité reprezentace soudnictví mezi dva nejvyšší soudy, jejich předsedy a kolegium předsedů krajských soudů, jeví model soudní rady jako nejvhodnější.

Prvním důvodem nefunkčnosti stávajícího systému správy soudnictví v České republice je to, co Zdeněk Kühn trefně označuje jako pnutí mezi diskontinuitou ministerského spravování justice a kontinuitou justičního systému.⁵⁷ Již delší dobu je velice intenzivně pociťována

⁵⁶ Srov. BOBEK, Michal; KOSAŘ, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*. 2014, roč. 15, č. 7, s. 1257–1292; a GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom, op. cit.

⁵⁷ KÜHN, Zdeněk. Nikdy nekončící česká debata o hledání optimální správy justice. In: *Quo vadis Quo vadis?: sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.–14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 137.

absence orgánu, který by dlouhodobě, kontinuálně a kompetentně zajišťoval chod státní správy soudů, reprezentoval zájmy justice a stal se partnerem pro komunikaci jak se zákonodárnou a výkonnou mocí, tak s veřejností. Teoreticky je sice možné aby dlouhodobý a kontinuální přístup k řešení problémů justice zajišťoval i ministerský model správy soudnictví, zkušenosti v České republice nicméně ukazují, že ministerstvo nemá k dispozici stálý odborný aparát se znalostí problémů justice a v důsledku častých personálních změn na postu ministra není schopno zajistit potřebnou kontinuitu.⁵⁸

Dalším z důvodů je roztříštěná reprezentace justice a absence orgánu, který by se stal partnerem pro komunikaci soudnictví s dalšími složkami státní moci, tak s veřejností. V tomto ohledu je nutné zmínit, že funkčnost ministerského modelu v Německu je podmíněna i skutečností, že veškeré personální i rozpočtové otázky jsou přijímány po konzultaci představitelů justice a v mnoha případech po intenzivních diskuzích s jejich představiteli, jak zdůrazňuje Rainer Faupel⁵⁹. V České republice nicméně chybí platforma pro komunikaci s Ministerstvem spravedlnosti, které nemá jasného partnera, čímž dochází k jisté nahodilosti a nekoncepčnosti jednání s představiteli justice. Tím je hlas justice ve vztahu k ministerstvu oslaben, což má v konečném důsledku negativní vliv na možnosti hledání rychlých a účinných řešení problému českého soudnictví.

Výše uvedené důvody, společně s mnoha argumenty zaznívajícími i z nadnárodní úrovně, vedou k závěrům o vhodnosti reformy stávajícího systému správy soudnictví a vytvoření jisté formy samosprávy v podobě orgánu, označovaného nejčastěji jako Nejvyšší rada soudnictví. V souvislosti s koncepcí Nejvyšší rady soudnictví a jejího tzv. euromodelu, je často poukazováno na selhání daného konceptu v postkomunistických zemích, přičemž nejčastěji uváděným příkladem je slovenská soudcovská rada.⁶⁰ Je nicméně otázkou, zda je dysfunkční samotný model, nebo jeho realizace v rukou konkrétních politiků a soudců⁶¹. Navíc, i slovenská právní úprava se vyvíjí a problematický aspekt souběhu funkce předsedy Nejvyššího soudu a předsedy Soudní rady Slovenské republiky byl odstraněn, což může napomoci odstranit některé potíže, se kterými se slovenský systém potýká. Současně je nutné poznamenat, že modelů soudních rad je celá řada, negativní zkušenost s jistým funkčním nastavením a problematickým personálním obsazením soudní rady by proto neměla být určující pro diskuze o případném modelu uplatněném v České republice. I z toho

⁵⁸ Srov. i ZEMANOVÁ, Daniela. Meze možností současného modelu správy soudnictví v České republice z pohledu Soudcovské unie. In: *Quo vadis Quo vadis? : sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 119–120.

⁵⁹ FAUPEL, Rainer. The Administration of the Judiciary in Germany. In: *Quo vadis Quo vadis?: sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 45.

⁶⁰ Srov. BOBEK; KOSAŘ, op. cit., s. 1257–1292.

⁶¹ VOS, Geoffrey. The role of Councils for the Judiciary in promoting effective Justice systems. In: *Quo vadis Quo vadis?: sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 23.

důvodu je nutné pečlivě definovat cíle působení Nejvyšší rady soudnictví, v návaznosti na to formulovat její pravomoci a odpovídajícím způsobem nastavit a vymežit složení orgánu reprezentujícího justici.

3.2 3.2 Vývoj koncepcí soudcovské samosprávy v České republice

Potřebu osamostatnit justici od moci exekutivní nejkomplexněji reflektovala nerealizovaná reforma bývalého ministra spravedlnosti Otakara Motejla z roku 1999, která navrhovala důsledné oddělení správy soudnictví od státní správy soudů a vytvoření Nejvyšší rady soudnictví jako ústavně zakotveného reprezentativního orgánu moci soudní. Snahou vládního návrhu velké ústavní reformy bylo vytvořit takový model, jenž by byl v podmínkách České republiky účinný, který by jasně definoval pravomoci mezi Ministerstvem spravedlnosti, jako orgánem moci výkonné a vzniknuvší Nejvyšší radou soudnictví, jako orgánem *sui generis* zajišťujícím na jedné straně reprezentaci soudců a jejich vliv na správu soudnictví a na druhé straně i podíl nesoudcovské odborné veřejnosti na správě soudnictví.⁶²

Motejlův návrh koncipoval Nejvyšší radu soudnictví jako paritní orgán (s rovným zastoupením soudců a zástupců jiných právnických profesí), kterému měly být svěřeny významné pravomoci zejména v oblasti personálních otázek, jimiž byly: výběr osob pro výkon soudcovské funkce, organizování praxí pro odborné zkoušky, realizace justičních zkoušek, navrhování kandidátů na jmenování soudců prezidentovi republiky, rozhodování o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o jeho přeložení k jinému soudu nebo o jeho jiném dočasném přidělení, navrhování kandidátů z řad soudců na jmenování do funkce předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu prezidentovi republiky, výběr, jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů soudů, předsedů kolegií a předsedů senátů Nejvyššího soudu a odvolacích soudů a v neposlední řadě vyjadřování se k počtu soudců. Mezi další pravomoci Nejvyšší rady soudnictví měl patřit také dohled nad dodržováním důstojnosti jednání, soudcovské etiky a dohled nad kvalitou výkonu soudního rozhodování.⁶³ Naopak, materiální zabezpečení soudnictví a státní správa soudů zůstávala nadále v rukou Ministerstva spravedlnosti.

Motejlův návrh reformy však neuspěl, neboť se v roce 2000 proti plánované ústavní změně zakotvující Nejvyšší radu soudnictví vyslovila Poslanecká sněmovna. Debaty o potřebě budoucí reformy však neustaly. Jak už bylo naznačeno výše, Ústavní soud opakovaně konstatoval, že *„současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravedlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu*

⁶² Stenozáznam jednání 25. schůze (16. května 2000) Poslanecké sněmovny, volební období 1998-2002.

⁶³ Srov. sněmovní tisk 539/00 a NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD, Oddělení analytiky a dokumentace. *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*. Srpen 2008.

nad odbornou úroveň soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou“ (srov. náleze ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nebo náleze ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06). Současná situace, kdy dva nejvyšší soudy stojící na vrcholu soudní soustavy musejí chtít nechtít plnit i nezbytnou roli reprezentantů moci soudní, je nevyhovující a neudržitelná.

Příslib vytvoření samosprávného soudního orgánu se objevoval v řadě politických programů a prohlášení. V letech 2008–2010 počítala se vznikem Nejvyšší rady soudnictví nová koncepce reformy ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila, která čerpala ze zkušeností s fungováním obdobných orgánů v zahraničí. V té samé době adresovala ministru spravedlnosti výzvu na ustanovení samosprávného orgánu nadaného zejména personálními pravomocemi také Soudcovská unie, vycházející z doporučení Rady Evropy a dalších mezinárodních soudcovských organizací.⁶⁴ Ambiciózně nastavený návrh, který počítal s výrazným omezením pravomocí Ministerstva spravedlnosti, mj. i v rozpočtových otázkách, opět nebyl realizován. Koncem roku 2008 nicméně došlo k dohodě mezi ministrem spravedlnosti a předsedy nejvyšších soudů o vzniku pracovní skupiny složené ze zástupců soudnictví, která by připravila podklady pro reformu uspořádání správy soudnictví. Dohoda počítala s návrhem takového modelu, v němž by významný podíl vlivu i odpovědnosti za správu soudního systému převzala samotná soudní moc.

Pracovní skupina složená z předsedů Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu (Iva Brožová a Josef Baxa), zástupců Kolegia předsedů krajských soudů (Věra Miřacká, Jan Sváček) a zástupců Soudcovské unie (Tomáš Lichovník, Tomáš Mottl a Libor Vávra), vycházela v novém návrhu na ustavení Nejvyšší rady soudnictví z podkladů oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu,⁶⁵ a také z modelů uplatněných v různých evropských zemích. Ve značné míře se rovněž inspirovala původním reformním návrhem Otakara Motejla z roku 1999. Návrh proto opětovně počítal s oslabením postavení Ministerstva spravedlnosti, kterému se měly odebrat personální kompetence a dohled nad činností soudů a soudců ve formě vyřizování stížností, a to logicky v důsledku přenosu agendy na nový orgán. Dále mělo dojít k přenesení správní agendy z pravomoci předsedů soudů na ministerstvo, resp. jeho útvary zřízené u jednotlivých soudů, které jsou pro řízení dané agendy lépe personálně a odborně vybaveny (jednalo se zejména o hospodářské a finanční otázky).

Návrh se však ani tentokrát nedočkal realizace, navíc nebyl ani projednán na ministerské či parlamentní úrovni. Přesto však šlo o podklad, který posloužil následným jednáním zástupců

⁶⁴ Zejména se jednalo o Doporučení poradního výboru evropských soudců a Evropské sítě soudních rad, k historii změn v období 2005–2008 srov. i NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD, Oddělení analytiky a dokumentace. *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*. Srpen 2008.

⁶⁵ *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, op. cit.

nejvyšších justičních orgánů v nadcházejícím období. Další nastartování rozpravy se uskutečnilo v lednu 2012 z podnětu vysokých představitelů justice, kteří se obrátili na tehdejšího premiéra Petra Nečase se žádostí o obnovení debaty o reformě modelu správy soudnictví vhodného pro české právní prostředí. Byť představitelé vlády v tomto období deklarovali podporu ukotvení soudcovské samosprávy, v letech 2012–2013 došlo jen k minimálnímu vývoji⁶⁶.

Tomu ostatně odpovídaly rovněž následné kroky ministryně spravedlnosti Válkové k vytvoření právní úpravy Nejvyšší rady soudnictví a pověření předsedy Nejvyššího správního soudu přípravou tohoto konceptu.

V roce 2015 se na Nejvyšším soudě konala konference na téma *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?* Na této konferenci současný ministr spravedlnosti Pelikán nicméně na iniciativu paní Válkové nenavázal a zřízení Nejvyšší rady soudnictví v zásadě odmítl. V reakci na potřebu širšího diskursu stran reformy správy justice v dalším období vytvořil Nejvyšší soud tzv. Zelenou knihu justice.

V současné době diskuze ohledně zřízení orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví spíše stagnuje a to i z důvodu nedostatku politické vůle se touto problematikou hlouběji zabývat. Na konci října 2017 se konaly parlamentní volby, a ačkoliv mohly být určitou nadějí na dílčí změny politického přístupu k reformě soudcovské samosprávy, prozatím nepřinesly ani prostředí politické stability, natož další kroky k případným reformám.

V České republice prozatím působí vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny. Současný ministr spravedlnosti Robert Pelikán, jenž přílišnou náklonnost zavedení orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví nevyjadřuje, navíc oznámil, že hodlá na svou funkci rezignovat. Za takové situace tak přirozeně přetrvává nejistota nejen ohledně existence samotné vlády, ale rovněž možné osoby příštího ministra a jeho případných postojů k této problematice. Prozatím tak nelze činit kvalifikované odhady stran dalšího politického, resp. v návaznosti na to právního, vývoje.

Je však třeba upozornit, že navzdory uvedené spíše nepříliš příznivé situaci v posledních letech, která byla spojena se stagnací v diskuzích o samosprávě justice, lze v kontrastu naopak vyzdvihnout i pozitivní hlasy na zřízení orgánu typu nejvyšší rady soudnictví z řad odborné veřejnosti. Ty mohou být předběžným zdrojem optimismu v případě, že by došlo ke změně politických postojů v dané věci.

Ostatně již na konci dubna 2016 se sešla přibližně padesátka zástupců Soudcovské unie, kteří se vyjádřili k problematice reformy správy soudnictví. Ve svém prohlášení mimo jiné

⁶⁶ Srov. např. Interní pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy a podústavní roviny.

konstatovali, že: „Zřízení orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví umožní zejména odborný a kontinuální přístup k problémům soudnictví a tím zlepšení výkonu primární funkce soudů – poskytování ochrany práv účastníkům řízení v potřebné kvalitě i rychlosti.“⁶⁷

Na počátku února 2017 se k diskusi o Nejvyšší radě soudnictví na společné schůzce pozitivně vyjádřili ministr pro lidská práva a rovné příležitosti Jan Chvojka a předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa. Ministr mimo jiné uvedl, že: „Je načase, aby justice měla jeden hlas, abychom zde měli nějaký orgán, který by za justici mluvil, a na druhou stranu, když by někdo chtěl ‚mluvit s justicí‘, aby věděl, na koho se má obrátit.“ Předseda NSS pak kromě jiného konstatoval: „Považuji za důležité, aby se to stalo agendou, aby to nebylo jenom tak, že justice o tom pořád mluví, ale aby si to vláda vzala v budoucnu jako určitou agendu, aby se tomu trvale věnovala v rámci úvah o doplnění ústavy, protože to by samozřejmě mělo mít ústavní řešení.“⁶⁸

Prezidentka Soudcovské unie Daniela Zemanová v srpnu 2017 dle serveru Právní rádce stran kultivace soudcovské etiky mimo jiné uvedla: „Měli bychom být odpovědní k právníckému stavu jako takovému a umět na nemravné chování upozornit“. V tomto směru by dle jejího názoru mohla být prospěšná právě i Nejvyšší rada soudnictví.⁶⁹

Samotný dosavadní ministr spravedlnosti Robert Pelikán v rozhovoru pro server Česká justice z konce roku 2017 na otázku, zda by při absenci nejvyšší rady soudnictví v programovém prohlášení vlády změnil alespoň postavení soudcovských rad, sdělil, že: „Jsou dva prvky v tom systému, které máme v úmyslu perspektivně posilovat. Soudcovské rady a Justiční akademie jako další více méně samosprávný prvek.“⁷⁰

3.3 3.3 Požadavky kladené na Nejvyšší radu soudnictví

Nejvyšší rada soudnictví musí mít ústavní základ. Komparativní studie, jako například empirické šetření Nuno Garoupa a Toma Ginsburga, totiž ukazují, že zpravidla stabilnější jsou soudní rady v těch státech, kde je jejich postavení a pravomoci zakotveno v Ústavě; naopak rady, které mají postavení a pravomoci vymezeny pouze zákonem, často čelí pokusům vlády

⁶⁷ Konference Soudcovské unie: Zřízení Nejvyšší rady soudnictví je nutnost. *Česká justice* [online]. 2.5.2016 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/05/konference-soudcovske-unie-zrizeni-nejvyssi-rady-soudnictvi-je-nutnost/>.

⁶⁸ Chvojka po schůzce s Baxou: Nejvyšší rada soudnictví je úkolem pro příští Sněmovnu. *Česká justice* [online]. 1.2.2017 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/02/chvojka-po-schuzce-s-baxou-nejvyssi-rada-soudnictvi-je-ukolem-pro-pristi-snemovnu/>.

⁶⁹ Prezidentka Soudcovské unie ČR Daniela Zemanová tvrdí, že soudci musí víc přemýšlet. *Právní rádce* [online]. 4.8.2017 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-65834990-prezidentka-soudcovske-unie-cr-daniela-zemanova-tvrdi-ze-soudci-musi-vic-premyslet>.

⁷⁰ Robert Pelikán: Chci přísnější trestání soudců a státních zástupců. *Česká justice* [online]. 21.12.2017 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/12/robert-pelikan-chci-prisnejsi-trestani-soudcu-statnich-zastupcu/>.

o jejich změnu nebo ovlivnění – nedokážou být proto skutečným garantem nezávislosti⁷¹. Nejvyšší rada soudnictví by proto měla být zakotvená jako organizační složka státu, reprezentativní orgán soudnictví, a tedy řádná součást soudní moci v rámci hlavy IV Ústavy nadepsané „Soudy“.

Přesné nastavení a vymezení složení orgánu reprezentujícího justici musí korespondovat s pravomocemi. Evropská síť soudních rad (European Network of Councils for the Judiciary)⁷² v rezoluci Valného shromáždění z 21. – 23. 5. 2008 například přesně vymezuje úkoly, které by pod pravomoci rady soudnictví, nebo pod pravomoci obdobného autonomního orgánu, měly spadat, a to: (1) jmenování soudců; (2) vzdělávání a odborná příprava; (3) soudní etika, disciplinární dohled; (4) správa soudů; (5) finanční otázky fungování soudů; (6) správa soudnictví a rozhodovací činnosti; (7) zpracování stížností účastníků; (8) ochrana obrazu justice; (9) formulace názorů na soudní politiku státu; (10) ustanovení systému hodnocení soudnictví a soudů; (11) připomínkování a navrhování legislativy týkající se soudnictví a soudů.⁷³ Obdobné obecné vymezení pravomocí samozřejmě není univerzálně aplikovatelné a vymezení pravomocí musí odpovídat zejména potřebám konkrétního systému soudnictví.

Nejvyšší rada soudnictví v České republice by proto měla zejména rozhodovat nebo se alespoň zásadně podílet na rozhodování o personálních otázkách: výběr osob pro výkon soudcovské funkce, organizování praxí pro odborné zkoušky, navrhování kandidátů na jmenování soudců, předsedů a místopředsedů prezidentovi republiky, rozhodování o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o jeho přeložení, nebo dočasném přidělení, a podobně. Zásadním úkolem Nejvyšší rady soudnictví musí rovněž být i dohled nad dodržováním soudcovské etiky, důstojnosti a kvality výkonu soudního rozhodování, za což by měla nést ve značném rozsahu i odpovědnost. Naopak, je žádoucí, aby hospodářská správa v České republice zůstala v rukou Ministerstva spravedlnosti, které je k jejímu provedení lépe kvalifikačně vybaveno. V tomto ohledu by česká Nejvyšší rada soudnictví tedy více odpovídala tzv. jižnímu modelu soudních rad.

3.4 3.4 Složení Nejvyšší rady soudnictví

Jak již bylo uvedeno výše, složení soudních rad musí odpovídat zejména vymezení jejich pravomocí, před konsenzem ohledně kompetencí Nejvyšší rady soudnictví v kontextu českého soudnictví proto nelze predikovat její obsazení. Při úvahách o obsazení Nejvyšší rady soudnictví lze nicméně vycházet i z mezinárodního srovnání. V obecné rovině se složení soudních rad (obdobně jako jejich pravomoci) rovněž liší stát od státu a závisí na politických

⁷¹ GAROUPA; GINSBURG op. cit., s. 27.

⁷² E. N. C. J. si klade za síl zaručit, aby každý občan demokratické společnosti mohl využívat soudnictví nezávislé na legislativní a exekutivní větve vlády, které chrání jeho svobody a občanská práva v duchu principu *rule of law*. Srov. Judicial Ethics Report 2009–2010, E.N.C.J. Working Group, s. 3.

⁷³ Srov. Resolution of the General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary, Budapest, 21-23 May, 2008, bod dva rezoluce.

motivech a důvodech jejich vzniku. I přesto se ale dá pozorovat převládající shoda na tom, že rady by měly mít širokou členskou bázi (tedy zastoupení členů z řad soudců i akademiků a občanské společnosti), přičemž soudcům by mělo náležet většinové zastoupení⁷⁴. Například podle zprávy Evropské sítě soudních rad za období 2010/2011 by soudci neměli mít zastoupení menší než 50 %. Zmíněná zpráva rovněž uvádí, že z komparací různých modelů fungujících v Evropě se jako nejefektivnější ukázaly rady, které kombinují členy volené a jmenované na základě funkcí v právní, akademické a občanské společnosti. Tento závěr se objevuje již i ve výše zmíněné rezoluci Valného shromáždění Evropské sítě soudních rad z května 2008. Bod 4 rezoluce totiž stanoví, že co se složení soudních rad týče, rada má pozůstávat výlučně ze členů soudnictví nebo ze členů a nečlenů soudnictví, pokud je její složení ale smíšené, zástupci soudnictví musí představovat nejméně 50 % a musí reprezentovat a jednat jako reprezentanti celé justice.⁷⁵

Obdobné závěry ohledně složení soudních rad, tedy zdůraznění nutnosti převahy zastoupení soudců, vyplývají z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy⁷⁶. Doporučení charakterizuje rady soudnictví jako *nezávislé orgány založené právem nebo ústavou, které usilují o dohled nad nezávislostí justice a jednotlivých soudců, a takovým způsobem posilují efektivní fungování soudního systému. Ne méně než polovina členů takových rad by měla být tvořena soudci vybranými jejich kolegy ze všech úrovní soudního systému, tak, aby se zachoval a respektoval pluralismus uvnitř soudnictví.*⁷⁷

Otázce složení soudní rady a obdobných orgánů se okrajově věnuje i Evropská charta o statutu soudců, která v oblasti jmenování a výběru soudců počítá s existencí orgánu nezávislého na výkonné a zákonodárné moci, kterého členové tvoří minimálně z poloviny soudci voleni svými kolegy⁷⁸. Důvodová zpráva charty explicitně stanovuje, že byť soudci nemusí být přímo ve většinovém zastoupení, v žádném případě nesmí být v menšině. 50% zastoupení má ideálně zajistit efektivitu činnosti rady za současného respektu k osobitostem každého národního systému. Nicméně ani situace, kdy soudci netvoří většinu, neznamená

⁷⁴ Srov. Council for the Judiciary Report 2010/2011. ENJC Project Team, s. 4.

⁷⁵ Srov. Resolution of the General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary, Budapest, 21-23 May, 2008, bod 4: „As to the composition of the Councils for the Judiciary:

a. the Council can be composed either exclusively of members of the judiciary or members and non members of the judiciary

b. when the composition is mixed, the Council should be composed of a majority of members of the judiciaries, but not less than 50 %

c. in any case (whether there is a mixed composition or not) the judicial members of the Council (however appointed) must act as the representatives of the entire judiciary.“

⁷⁶ Srov. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, Committee of Ministers, 17. listopad 2010, odst. 46.

⁷⁷ Srov. kapitulu IV Doporučení.

⁷⁸ Srov. Evropská charta o statutu soudců, obecné principy – bod 1.1. a 1.3. a důvodová zpráva k chartě, bod 1.3.

omezení jejich klíčové role v soudní radě, jelikož jsou to právě oni, kdo zná problémy justice a reprezentuje její zájmy, což zajišťuje jejich stěžejní roli v radě.⁷⁹

Následující komparace států, ve kterých funguje určitá forma soudní rady, může sloužit jako materiál pro úvahy týkající se obsazení české Nejvyšší rady soudnictví. Z komparace přitom plyne, že způsob složení soudních rad v jednotlivých státech (zastoupení soudců a dalších profesí, resp. funkcí), se může zásadním způsobem lišit:

STÁT	POČET ČLENŮ	SOUDCI	DALŠÍ ZASTOUPENÉ OSOBY	VIRILNÍ FUNKCE	PRAVOMOCI
Anglie a Wales	29	28	ředitel soudní kanceláře (nevolící člen)	ano (9)	zejména poradní a informační funkce
Belgie	44	22 (50 %)	8 advokátů 6 profesorů 8 členů občanské spol.	ne	personální otázky, kontrola fungování, formulace stanovisek
Bulharsko	25	14 (56 %)	11 členů volených soudci (ze soudců - 6, st. zástupců - 4, vyšetřujících soudců-1) 11 členů volených parlamentem (ze soudců, st. zástupců, profesorů, dalších právníků)	ano (3 – předseda NS, předseda NSS, nejvyšší státní zástupce)	personální otázky, disciplinární řízení, stanoviska k legislativě, rozpočtové otázky
Dánsko	Správní rada 11 Soudní rada pro jmenování 6	Správní rada 8 (cca 70 %) SRJ 3 (50 %)	1 advokát 2 osoby z manažerské a sociální sféry 1 advokát 2 zástupci veřejnosti	ne	jmenování a správa rozdělené do dvou orgánů
Estonsko	11	6 (55%)	2 členové parlamentu státní zástupce kancléř justice, nebo jeho zástupce min. spravedlnosti, nebo jeho zástupce (nemá hlasovací práva)	ano (předseda NS)	spíše poradní orgán, schvaluje otázky týkající se fungování soudnictví (kupř. teritoriální jurisdikce), personální otázky, poskytuje stanoviska k vymezeným otázkám
Chorvatsko	11	7 (64 %)	2 univerzitní profesori 2 členové parlamentu	ne	personální otázky (jmenování, přeložení), disciplinární řízení, účast na vzdělávání, metodika hodnocení soudů, stanoviska k legislativě ohledně soudnictví
Finsko	12	9 (75 %)	advokát státní zástupce akademik	ne	pouze jmenování soudců

⁷⁹ GAROUPA; GINSBURG op. cit., s. 22.

Francie	15 (sekce pro soudnictví)	6 (40 %)	státní zástupce funkcionář Státní rady advokát 6 kvalifikovaných osob	ano (předseda Kasačního soudu)	jmenování, disciplinární řízení
Irsko*	17	9 (53 %)	8 zástupců občanské společnosti	ano (předseda NS)	správa soudů, informatizace, správa budov
Itálie	27	2/3 představitelů soudnictví (včetně st. zástupců)	2/3 voleny představiteli soudnictví (včetně st. zástupců) 1/3 volena parlamentem z univerzitních profesorů a právníků	ano (prezident, předseda NS, státní zástupce u NS)	jižní model, řeší spíše personální otázky (jmenování, disciplinární řízení, vzdělávání)
Litva	23	23 (100 %)		ano (předseda NS, předseda NSS, předseda odvolacího soudu)	personální otázky, jmenování, možnost iniciovat disciplinární řízení, etické otázky, správa soudnictví
Lotyšsko	15	9 (60 %)	ministr spravedlnosti, nejvyšší státní zástupce, předseda výboru parlamentu pro právní otázky předseda advokátní komory předseda notářské komory předseda komory exekutorů	ano (8, předseda NS, ÚS, ministr spravedlnosti, nejvyšší státní zástupce, předseda výboru parlamentu pro právní otázky, předseda advokátní komory, předseda notářské komory a předseda komory exekutorů)	personální otázky (přeložení soudců), vzdělání, stanoviska k legislativní činnosti ovlivňující soudnictví, etické otázky
Maďarsko	Národní soudní rada – 15 Národní úřad pro soudnictví	15 (100 %) -		ano (předseda Curie) -	postavení limitováno existencí úřadu pro soudnictví, spíše kontrolní a poradenská funkce správa soudnictví
Malta	10	5 (50 %)	1 člen volen premiérem 1 člen volen lídrem opozice předseda advokátní komory prezident	ano (4 – prezident, předseda NS, nejvyšší státní zástupce, předseda advokátní komory)	poradenství ve vztahu k jmenování, dohled nad činností soudů a poradenství ve vztahu k ministerstvu, soudcovská etika, možnost upozornit na neefektivní činnost a na kárná provinění
Nizozemsko	4 (obecně lze 3–5)	2 (50 %)	aktuálně zástupci se zkušenostmi z vysokých vládních služebních pozic	ne	jmenování (doporučení), poradenství pro parlament a vládu u rozhodnutí ohledně justice, soudcovská etika

Norsko	Národní soudní správa – 9	4 (44 %)	1 zástupce zaměstnanců soudů 2 advokáti 2 zástupci veřejnosti	ne	personální otázky, rozpočtové otázky, správa soudnictví
	Komise pro jmenování – 7	3 (43 %)	1 advokát 1 právník z veřejného sektoru 2 zástupci veřejnosti		jmenování
	Dohlížecí komise pro soudce – 6	3 (50 %)	2 zástupci veřejnosti 1 advokát		disciplinární otázky
Polsko	25	17 (68 %)	6 členů parlamentu zástupce prezidenta	ano (předseda NS a NSS, ministr spravedlnosti)	personální otázky, soudcovská etika, disciplinární otázky, stanoviska k legislativě
Portugalsko	18	9 (50 %)	7 členů jmenovaných parlamentem 2 členové jmenování prezidentem	ano (předseda NS)	personální otázky, jmenování, soudcovská etika, stanoviska k legislativě
Rumunsko	19	10 (53 %)	2 členové jmenování parlamentem ministr spravedlnosti nejvyšší státní zástupce státní zástupci	ano (3 – předseda NS, ministr spravedlnosti, generální prokurátor)	středně silné postavení: personální otázky ale i správa soudů – vyjma Ústavního soudu
Skotsko	17	17 (100 %)		ano (3 Lord President, Lord Justice Clerk, předseda „Land Court“)	poradenství ohledně správy soudnictví
Slovensko	18	9 (50 %)	3 členové voleni parlamentem 3 členové jmenování vládou 3 členové jmenování prezidentem	ano (předseda NS)	personální otázky, disciplinární otázky, vyjádření k rozpočtu soudů, soudcovská etika
Slovinsko	11	6 (54 %)	6 představitelů jiných právnických profesí (kupř. univerzitní profesori, advokáti atd.)	ne, dokonce je to výslovně zakázáno, tj. předseda NS nemůže být ani zvolen	blíže k severnímu modelu (rozpočtové otázky apod.), ale postavení je specifické – státní orgán sui generis
Španělsko	21	12 (62 %)	8 právníků předseda může být soudce nebo právník (v současnosti je předsedou soudce)	ne	personální otázky, disciplinární řízení, vzdělávání soudců, stanoviska k legislativní činnosti

Švédsko	Národní soudní správa – 9	2 (22 %)	vedoucí právního oddělení daňového úřadu 2 členové parlamentu nejvyšší státní zástupce generální ředitel Úřadu pro odškodnění obětí trestných činů a pomoc; předseda Advokátní komory tajemník odvolacího soudu	ne	správa soudů, rozpočtové otázky, vzdělávání
	Komise pro jmenování - 9	5 (56 %)	2 právníci 2 zástupci veřejnosti	ne	pouze jmenování

*V Irsku je v současnosti připravovaná reforma, v rámci které dojde k přechodu z modelu soudní správy, na model soudní rady (návrh zákona Judicial Council Bill), která bude dle návrhu složena výlučně ze soudců.

4. Soudci

4.1 Úvod

Požadavky na osobnostní a charakterové vlastnosti soudce jsou dány především vysokými nároky souvisejícími s náročností vykonávané práce, jakož i veřejným zájmem na řádném chodu justice. K povolání soudce je z povahy věci způsobilá jen osoba, která disponuje výbornými odbornými znalostmi a také patřičnými osobnostními a morálními předpoklady. Důraz je kladen zejména na přirozenou odbornou i morální vážnost soudce, jehož formální autorita by měla pouze završovat a potvrzovat existenci požadovaných kvalit.

Při zvážení společenské reality české justice lze učinit opatrný závěr, že v současné době existující postup výběru soudců i způsob hodnocení jejich práce míru těchto kvalit u soudců v zásadě zajišťuje. Z četných zkušeností lze nicméně poukázat na určité negativní zkušenosti, kdy potenciální uchazeči o soudcovskou pozici jsou častokrát vystaveni značné nejistotě nejenom v otázce, zda tuto pozici v budoucnu získají či nikoliv (což je přirozené), ovšem i v otázce, zda je s ohledem na předvídatelnost a transparentnost procesu vedoucího od započetí praxe v právnickém oboru po případné jmenování soudcem vůbec reálné úspěšné završení jejich snahy.

V následujících částech se zaměříme na popis současného modelu jmenování soudců v České republice, na který naváže srovnání obdobných institutů ve vybraných členských státech Evropské unie a doporučení ve vztahu k reformě českého justičního systému.

4.2 Současný stav

Jmenování a postavení soudců je v České republice předmětem právní úpravy zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Podmínkami jmenování do funkce soudce jsou zejména české státní občanství, plná svéprávnost a bezúhonnost, magisterské právní vzdělání, věk nejméně 30 let, adekvátní zkušenosti a morální vlastnosti a souhlas budoucího soudce se svým jmenováním a přidělením ke konkrétnímu soudu.

Soudci jsou jmenováni prezidentem republiky na dobu neurčitou, přičemž nově jmenovaný soudce je ministrem spravedlnosti přidělen k okresnímu soudu či k soudu vyššímu (krajskému a vrchnímu s podmínkou minimálně osmileté praxe, k Nejvyššímu s podmínkou desetileté praxe v oboru, jestliže k tomu má soudce odborné předpoklady).

Podmínkou jmenování soudcem je absolvování odborné justiční zkoušky, která je podmíněná odbornou praxí v délce tří let. Odborná justiční zkouška se skládá z písemné a ústní části před komisí jmenovanou ministrem spravedlnosti. Komise je složena z pěti členů a zahrnuje soudce a jiné odborníky. Samotná justiční zkouška je blíže upravena ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů.

Činnost soudců nepodléhá systematickému hodnocení. Jestliže vykazuje dílčí nedostatky, může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, udělit výtku. Soudci podléhají kárné odpovědnosti, která může zahrnovat i zaviněné porušení povinnosti soudce či jiné zaviněné jednání, které narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Za kárné provinění je možné soudci udělit důtku, snížení platu či odvolání z funkce.

4.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie

Pro účely úvah o případné reformě jmenování a hodnocení soudců je důležité zohlednit i zkušenosti a praxi v jiných státech. Případné společné rysy justičního systému v různých zemích s více či méně obdobnou právní kulturou jsou totiž cennou inspirací pro koncipování a přípravu vlastní legislativní úpravy justičního systému. V tomto ohledu jsou relevantním inspiračním zdrojem zejména členské státy Evropské unie, a to především ty, ke kterým má Česká republika právní kulturou či historií nejblíže.

Belgie

Postavení soudců je v belgickém právním řádu upraveno zákonem o soudnictví⁸⁰. Justiční systém umožňuje přístup k výkonu soudcovské funkce skrze profesní postup či v různém stupni „přímo“ na základě získaných právnických zkušeností⁸¹. V případě, že vznikne volné místo na pozici soudce, je tato informace zveřejněna a následně běží lhůta jednoho měsíce, během které je možné podávat přihlášky k účasti ve výběrovém řízení.

Postupný proces vedoucí k výkonu soudcovského povolání znamená nejprve praxi na soudě, která je podmíněna právnickým vzděláním a předchází praxí v oboru v délce minimálně jednoho roku. Zkouška je organizována Vysokou radou soudnictví, která pro tento účel disponuje dvěma výbory (zvláště pro nizozemský a francouzský jazyk).⁸²

Uchazeči o praxi absolvují dva písemné testy a ústní pohovor, na základě kterých jsou přijati na soudní praxi. Praxe zahrnuje práci v soudních odděleních a účast na vzdělávacích kurzech k prohlubování potřebných znalostí a dovedností. Tito pracovníci mají po roční stáži posléze možnost účastnit se výběrových řízení na soudcovské pozice.⁸³

Belgický právní systém umožňuje i dvě další cesty k soudcovskému povolání, které jsou otevřené pro odborníky s delší praxí. V případě, že má osoba praxi v právnickém oboru v délce minimálně deseti let, v rámci které prokázala značné odborné kvality, může absolvovat justiční zkoušku, která je opět písemná i ústní, a následně se ihned ucházet o pozici soudce (tedy bez nutnosti další praxe). V případě výkonu právního povolání v délce minimálně 20 let je možné rovněž absolvovat justiční zkoušku a ucházet se přímo o soudcovskou pozici.

Předsedové soudů jsou jmenováni na dobu pěti let hlavou státu na návrh Vysoké rady soudnictví. Místopředsedové soudů jsou pak jmenováni na základě zvolení na příslušném soudě na návrh předsedy. Soudci jsou jmenováni na dobu neurčitou. Služba soudce končí dosažením věku 67 let (soudce může na svou vlastní žádost ovšem odejít do důchodu již od svých 60 let).

Bulharsko

Bulharský justiční systém, který je upravený primárně v zákoně č. 64/7.08.2007, o soudním systému, ve znění pozdějších předpisů, klade na funkci soudce požadavky vzdělání v oblasti práva, bulharského státního občanství, morálních předpokladů, bezúhonnosti, praxe,

⁸⁰ 10 Octobre 1967. - *Code judiciaire - Première partie: Principes Generaux. (art. 1 à 57)*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4293/file/Belgium_judicial_code_2012_fr.pdf.

⁸¹ Srov. VAN BAEL. *Business law guide to Belgium*. 2nd ed. The Hague: Kluwer law international, 2003. ISBN 90-411-2133-1. s. 867.

⁸² Examinations. In: *High Council of Justice*. Dostupné z: <http://www.csj.be/en/content/examinations>.

⁸³ Nominations & Appointments. In: *High Council of Justice*. Dostupné z: <http://www.csj.be/en/content/nominations-appointments>.

absence předchozího odvolání z funkce pro kárný přestupek spočívající v ohrožení důvěry v soudnictví a požadavek absence duševní choroby.

Jmenování soudce předchází absolvování výběrového řízení, jehož konání je předem veřejně vyhlášeno.⁸⁴ Cesty k získání soudcovské funkce jsou v zásadě dvě. První, odrážející klasický kariéerní soudcovský model, předpokládá výkon soudcovské činnosti na pozici „juniorního soudce“. Druhou cestou je přímé jmenování na pozici soudce v případě prokázání dostatečných zkušeností a osobních kvalit.

Výběrové řízení na pozici soudce, které spadá do působnosti komise vytvořené Nejvyšší radou soudnictví, zahrnuje písemné přezkoušení a ústní pohovor. Ty následně podléhají bodovému hodnocení. Členy komise nicméně nejsou samotní členové Nejvyšší rady soudnictví či předsedové soudů.

Uchazeči o jmenování na pozice juniorních soudců vykonávají činnost na soudu po dobu dvou let (která může být dále prodloužena o šest měsíců), a to pod odborným dohledem zkušeného soudce (školitele). Po absolvování předepsané praxe mohou být jmenováni do soudcovské funkce. Předsedové soudů jsou jmenováni na dobu pěti let s možností opakovaného zvolení.

Chorvatsko

Organizace soudnictví je v Chorvatsku upravena v zákoně č. 141/2004, o soudnictví⁸⁵, zákoně č. 01-081-05-3657/2, o soudech⁸⁶, a zákoně č. 58/1993, o Státní radě soudnictví⁸⁷. Od roku 2013 vychází chorvatský justiční systém při jmenování soudců z požadavku absolvování Státní školy pro justiční úředníky.⁸⁸ Zde dosažené studijní výsledky jsou rozhodujícím faktorem při výběrovém řízení na pozici soudce.

Kandidáti na soudce jsou jmenováni Státní radou soudnictví na dobu neurčitou. Rozhodnutí o jmenování soudcem je přezkoumatelné Ústavním soudem. Jmenování soudcem vyšších soudů je podmíněno praxí v oboru v délce trvání osmi let, pro jmenování soudcem Nejvyššího soudu je vyžadována minimálně patnáctiletá praxe.

Soudní systém je otevřen i osobám činným v jiných právnických povoláních (advokátům, notářům apod.). Pro tyto osoby platí dodatečný požadavek dosažené právní praxe v délce

⁸⁴ BULGARIAN INSTITUTE FOR LEGAL INITIATIVES. *Judicial Reform Review for Bulgaria*. s. 22-26. Dostupné z: http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf.

⁸⁵ *Judiciary Act*. Dostupné z: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1728/file/265c1813adc7c16a14c9873d014f.pdf>.

⁸⁶ *Decision on Announcing the Law on Courts*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3869/file/Croatia_Law_on_courts_2005_en.pdf.

⁸⁷ *Law on the State Judiciary Council*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3866/file/Croatia_Law_State_Judiciary_Council_1993_am2005_en.pdf.

⁸⁸ *Judicial Reform Strategy*. s. 1. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/Cepej/profiles/Croatia_July_2011_en.pdf.

20 let a prokázání nutných odborných předpokladů (vč. publikační činnosti a jiných). V případě splnění těchto požadavků mohou takové osoby rovněž absolvovat výběrové řízení konané před Státní soudní radou, které se skládá z písemné zkoušky a ústního pohovoru. Jestliže se o místo soudce na vyšším soudě uchází osoba, která již působí na pozici soudu nižšího stupně, opatří si Státní rada soudnictví zhodnocení jeho práce od Rady příslušného soudu.

Práce soudců je monitorována jednak v pravidelných intervalech předsedou soudu, jednak Státní soudní radou v případě jmenování či přemístování soudců.⁸⁹ Předseda soudu hodnotí soudce za období předchozího kalendářního roku, a to z pohledu množství vyřízených věcí, plnění termínů, opravných prostředků podávaných proti jeho rozhodnutím a jejich výsledku, jeho účasti na dalším vzdělávání a dalších kritérií. V případě jednorázového posuzování soudce se vychází s obdobných kritérií.⁹⁰

V Chorvatsku existuje možnost přidělení soudce na ministerstvo spravedlnosti. Bez svého souhlasu nicméně soudce nemůže být přeložen na jiný soud (s výjimkou přeložení na jiný soud stejného stupně, jestliže je soud, kde soudce působí, zrušen nebo je rozhodnuto o snížení počtu soudců u takového soudu). Veškeré změny v tomto smyslu jsou uveřejňovány na webových stránkách Státní soudní rady.

Dánsko

Soudci jsou v Dánsku jmenováni hlavou státu na návrh ministra spravedlnosti, který vychází z doporučení Rady pro jmenování do soudních funkcí. V praxi je takové doporučení Rady zpravidla respektováno. Uchazeči o funkci soudce jsou jmenováni na dobu neurčitou a jejich služba končí dosažením věku 70 let. Výběrové řízení je méně formální a je založeno na celkovém hodnocení uchazečů. Rada pro jmenování do soudních funkcí si může od uchazeče vyžádat dodatečné informace či jej pozvat na ústní pohovor. Zohledňuje se rovněž vyjádření předsedy soudu, na který má být uchazeč nově jmenován.

Průběh výběrového řízení není přesně vymezen; probíhá na základě individuálního zhodnocení řady faktorů, jako jsou výsledky dosaženého vzdělání, osobní pohovor, dosavadní praxe apod. Kandidáti mohou být jmenováni jako zastupující soudci. V rámci doby tří let absolvují školící program, na jehož konci následuje odborný test. Poté mohou být jmenováni na dobu devíti měsíců jako dočasní soudci u odvolacího soudu. Po absolvování této praxe mohou být jmenováni k výkonu funkce soudce u soudu prvního stupně.

⁸⁹ COUNCIL OF STATE OF BELGIUM. *Magistrate Assessment: Croatia*. 2009. s. 3. Dostupné z: <http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Croatia.pdf>.

⁹⁰ § 52-53 zákona o soudnictví: *Judiciary Act*. Dostupné z: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Judiciary-Act_Law-on-Courts_1994.pdf.

Předsedové soudů jsou jmenováni obdobným způsobem. Předseda Nejvyššího soudu je jmenován královnou na návrh ministra spravedlnosti, který vychází z doporučení Nejvyššího soudu.

Estonsko

Problematika soudců je v Estonsku upravena především zákonem č. RT I 2002, 64, 390, o soudech⁹¹. Osoby, které se chtějí zúčastnit výběrového řízení na pozici soudce, které je vyhlášováno ministerstvem spravedlnosti v oficiálním věstníku, musí v první řadě splnit základní předpoklady, jako je estonské občanství, vzdělání v oboru právo, znalost estonského jazyka na úrovni C1, bezúhonnost, vysoký morální charakter a další osobnostní předpoklady⁹².

Kandidát na soudce je podroben výběrovému řízení před Soudcovskou zkušební komisí. V rámci něj absolvuje písemné přezkoušení zaměřené zejména na praktické odborné dovednosti a teoreticky zaměřený ústní pohovor. Komise zároveň prověří i další zdroje informací o kandidátech (vč. např. názoru uchazečova dosavadního nadřízeného). Výsledky zkoušky se vyhodnocují bodově; pro úspěšné absolvování je pak třeba získat minimálně 50 % bodů v obou částech. Finální posouzení kandidátů přísluší Nejvyššímu soudu, který následně předkládá prezidentu republiky konkrétní návrh ke jmenování.⁹³

V případě úspěchu ve výběrovém řízení může uchazeč vykonávat funkci soudcovského kandidáta, kde provádí činnost na soudě na základě jmenování předsedou tohoto soudu po dobu dvou let. Během této doby si osvojí veškeré odborné dovednosti a následně může složit odbornou zkoušku, jejíž absolvování mu umožňuje ucházet se o jmenování na pozici soudce nižšího soudu (a v závislosti na pozdější dosažené praxi později i výše).

Soudce je jmenován na dobu neurčitou, v případě jmenování na soud prvního a druhého stupně provádí jmenování prezident republiky na návrh Nejvyššího soudu (který obdrží stanovisko soudu, na který má být nový soudce jmenován). Soudci Nejvyššího soudu jsou jmenováni Parlamentem na návrh předsedy Nejvyššího soudu. Samotný předseda Nejvyššího soudu je jmenován Parlamentem na návrh prezidenta republiky na dobu devíti let bez možnosti opakování. Dohled nad prací soudců konkrétního soudu přísluší jeho předsedovi. Nově jmenovaný soudce se v prvních letech v nové funkci účastní pravidelných neformálních konzultací s předsedou soudu.

⁹¹ *Courts Act*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5137/file/Estonia_Courts%20Act_2002_am2013_en.pdf.

⁹² Tamtéž. § 47.

⁹³ SYLLOVÁ, Jindřiška, Darina ŠIMKOVÁ, SMETANKOVÁ Daša, ČERMÁKOVÁ Renáta, VIDNEROVÁ Gabriela a URBANOVÁ Klára. *Výběr kandidátů na soudce, čekací praxe, zkoušky kandidátů na soudce (ve vybraných zemích)*. 2015. s. 6. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=104272>.

V rámci prvních tří let soudcovské služby navíc předseda příslušného soudu předává Soudcovské zkušební komisi pravidelně svůj názor na práci soudce. V případě opakovaně negativního hodnocení může komise a Nejvyšší soud rozhodnout o zahájení disciplinárního řízení, které může v takovém případě vést až k propuštění soudce ze služby. Funkce soudce končí dosažením věku 67 let, nicméně na žádost soudce může dojít ke zvýšení tohoto věku.

Finsko

Finský soudní systém předpokládá jmenování soudců (upravené zejména v zákoně č. 205/2000, o jmenování v soudnictví, ve znění pozdějších předpisů⁹⁴) prezidentem republiky na návrh vlády (založený na doporučení Jmenovací rady soudnictví). Základními podmínkami pro jmenování je finské státní občanství, magisterský titul v oboru právo a prokazatelné odborné a osobnostní požadavky na výkon soudcovské funkce. Předsedové soudu navíc musí být význačnými odborníky v oboru a disponovat manažerskými schopnostmi.

Předseda soudu jmenuje soudce, kteří se na daném soudě zaškolují po dobu jednoho roku, kdy se připravují na případný pozdější výkon samostatné soudcovské činnosti.

Francie

Uchazeči o soudcovskou funkci ve Francii musí v první řadě splňovat základní požadavky, jako je francouzská státní příslušnost, vhodný morální profil, splnění podmínek pro výkon státní služby, vzdělání v oboru právo a další. Cesta ke jmenování může mít dvojí podobu – soudcem se lze stát na základě vyhlášeného výběrového řízení nebo na základě prokázané předchozí kvalifikace, (např. jde o osoby s významnými akademickými zkušenostmi či jinou dlouholetou praxí v oboru).⁹⁵

Soudci jsou do úřadu jmenováni prezidentem republiky, které může proběhnout buďto na návrh Komise pro justiční službu nebo na návrh ministra spravedlnosti opřený o závazné stanovisko Komise. Předběžné prověření uchazečů, zda splňují potřebné podmínky, probíhá již před zahájením samotného výběrového řízení i na základě širších dostupných zdrojů informací o uchazečích.

Povyšování soudců probíhá s postupně získanou praxí v souladu s kritérii, která jsou předem vyhlášována prezidentem republiky.

⁹⁴ *Act on Judicial Appointments*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3876/file/Finland_Act_on_Judicial_Appointments_2000_am2001_en.pdf.

⁹⁵ Podrobněji viz např. GRECO. *Fourth Evaluation Round: Evaluation Report France*. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)3_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)3_France_EN.pdf).

Německo

Německý soudní systém, upravený v zákoně o soudcích a v zákoně o soudnictví, je specifický mimo jiné federálním státním zřízením. Soudci soudů na federální úrovni jsou (s určitými výjimkami) jmenováni německým prezidentem po jejich zvolení Komisí pro výběr soudců. Komise se skládá z 16 zemských ministrů spravedlnosti a 16 členů zvolených Parlamentem. Jejím úkolem je vyhodnocovat uchazeče o pozici soudce z pohledu splnění požadavků na tuto funkci.

Mezi základní podmínky, které je třeba pro jmenování soudcem splnit, patří zejména vzdělání, které představuje čtyřleté studium v právnickém oboru zakončené první státní zkouškou a dále přípravnou službu v oboru v délce dvou let. Tato služba je zakončena druhou státní zkouškou.⁹⁶

Poté, co osoba uspěje ve výběrovém řízení, je jmenována soudcem na zkušební dobu tří let, v průběhu níž může být odvolána z funkce.

Proces jmenování soudcem se v jednotlivých spolkových zemích liší. Soudci zemských soudů jsou v zásadě jmenováni do funkce zemským ministrem spravedlnosti, přičemž přibližně v polovině případů je v některých zemích třeba získat i souhlas se jmenováním ze strany Komise pro výběr soudců. Tyto komise jsou v praxi jednotlivých spolkových zemí složeny z 11 až 15 členů a jsou vytvářeny na základě hlasování zemského Parlamentu. Předsedou Komise je zemský ministr spravedlnosti. Dalšími členy jsou osoby z řad odborné veřejnosti či členové Parlamentu.

Nizozemsko

Předmětná agenda je v Nizozemsku upravena zákonem ze dne 26. 1. 2001, o soudních úřednících⁹⁷. Uchazeči o soudcovskou funkci musí předběžně splňovat zejména požadavek vzdělání a dvouleté praxe v právnickém oboru⁹⁸. V případě úspěšného absolvování výběrového řízení dále následuje čtyřletý (či v závislosti na již absolvované praxi i kratší, v délce jednoho až tří let) vzdělávací proces v justiční praxi.

Samotné výběrové řízení má několik etap. V první řadě je uchazečům doporučeno absolvovat neformální ústní pohovor na soudu, po kterém následuje podání přihlášky do výběrového řízení. V rámci tohoto řízení postupně probíhá řada testů a ústních pohovorů, které končí slyšením před Národní komisí pro výběr (která čítá 12 členů, z nichž polovina jsou soudci).⁹⁹

⁹⁶ O'CONNELL, Fiona a MCCAFFREY Ray. *Judicial Appointments in Germany and the United States*. 2012. s. 11. Dostupné z: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>.

⁹⁷ *The Act of 26 January 2001 to adopt the [Netherlands] Judicial Officers Act*. Dostupné z: <https://www.kbvg.nl/4744/judicial-officers-act>.

⁹⁸ Tamtéž. § 5.

⁹⁹ ROOS, Simone a VAN AMELSFORT-VAN DER KAM Elske. *Judicial Reform in the Netherlands: A new process for the recruitment, selection and training of judges*. In: *Scientific magazine for the judiciary organisation of the*

Úspěšní uchazeči jsou následně odkázáni na pohovor u soudu, na který má být nový soudce jmenován. Soudci Nejvyššího soudu jsou jmenováni hlavou státu, a to na návrh dolní komory parlamentu, která kandidáty na soudce vybírá ze šesti kandidátů navržených Nejvyšším soudem.

V Nizozemsku jsou, obdobně jako v jiných státech, soudci jmenováni hlavou státu doživotně, přičemž jejich věk při výkonu funkce je shora omezen, a to na 70 let. Kromě „běžných“ kariérních soudců zde existují soudci náhradní, kteří vykonávají soudcovskou činnost v rámci vlastního školení při získávání praxe v justiční oblasti, nebo může jít o zkušené profesionály v právní oblasti, kteří pracují jako soudci na částečný úvazek. Soudci jsou přidělováni na specializované úseky (civilní, trestní a správní), v rámci kterých posléze rotují, čímž získávají praktické zkušenosti z aplikace právních předpisů napříč všemi právními odvětvími.

Polsko

Úprava justičního systému přísluší zejména zákonu ze dne 27. 7. 2001, o organizaci obecných soudů¹⁰⁰ a zákonu ze dne 12. 5. 2011, o Národní radě soudnictví¹⁰¹. Soudci jsou v Polsku jmenováni prezidentem republiky na návrh Národní rady soudnictví. Uvolněné místo na pozici soudce je zveřejňováno v oficiálním věstníku ministerstva spravedlnosti.

Přihlášky uchazečů podléhají prvotnímu posouzení inspekčních soudců, kteří přezkoumávají podstatné údaje o uchazečích a navrhují vhodné kandidáty soudu, na který má být soudce jmenován. V návaznosti na to Soudcovská rada příslušného soudu vytváří ohledně přihlášených kandidátů posudky, které jsou předány generálnímu shromáždění soudců. Zde probíhá o přihlášených kandidátech hlasování, jehož výsledky jsou postoupeny Národní radě soudnictví. Ta z nabízených kandidátů vybere vítěze, kterého doporučí ke jmenování prezidentu republiky. Obdobný proces se uplatní při kariérnímu postupu soudce na soud vyššího stupně. Předsedové Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu jsou jmenováni podobným způsobem, a to na dobu šesti let.

Slovensko

Podmínky ucházení se o funkci soudce na Slovensku zahrnují zejména splnění podmínek zvolitelnosti do Parlamentu, dosažení věku 30 let, právního vzdělání, morálního profilu, trvalého bydliště na území Slovenska, složení justiční zkoušky atd. V případě splnění těchto podmínek má kandidát na soudcovskou pozici možnost přihlásit se do příslušného

Netherlands. 2015. s. 16. Dostupné z: https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Judicial%20reform%202015_compleet.pdf.

¹⁰⁰ *Law on Common Courts Organisation*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4378/file/Poland_Law_Common_Court_Organisation_2001_en.pdf.

¹⁰¹ *ACT of 12 May 2011 on the National Council of the Judiciary*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4377/file/Poland_Act_on_National_Council_Judiciary_2011_en.pdf.

výběrového řízení, které je vyhlašováno předsedou soudu, na který má nový soudce nastoupit.¹⁰²

Výběrové řízení ověřuje řadu dovedností a znalostí kandidáta formou písemného testu, případové studie, zpracování návrhu rozhodnutí, překladu z cizího jazyka, zhodnocení psychického stavu uchazeče a ústního pohovoru. Zhodnocení výkonu jednotlivých uchazečů je úkolem Výběrové komise složené z pěti členů, které jmenuje předseda soudu z databáze kandidátů tak, aby jeden člen byl kandidát zvolený Parlamentem, Nejvyšší radou soudnictví a Soudcovskou radou a dva členové byly kandidáty Ministerstva spravedlnosti. Údaje o uchazečích jsou již před výběrovým řízením publikovány na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti za účelem veřejné kontroly. Vítězný uchazeč je jmenován soudcem prezidentem republiky na návrh Nejvyšší rady soudnictví na dobu neurčitou. Předsedové soudů jsou jmenováni obdobným způsobem, ale ministrem spravedlnosti na dobu tří let s možností jednoho opakování.

Práce soudců podléhá pravidelnému hodnocení v intervalu 5 let, kdy probíhá všeobecné zhodnocení jejich práce. Jednotlivé hodnocení konkrétního soudce pak probíhá i mimořádně v případě jeho účasti na výběrovém řízení, či pokud je zvažováno zahájení disciplinárního řízení proti soudci. Celkové výsledky výročního hodnocení soudců jsou rovněž zveřejňovány ministerstvem spravedlnosti.

4.4 Závěr

Proces jmenování soudců

Pokud se jedná o situaci České republiky, proces výběru nových soudců bývá kritizován pro určitou nepředvídatelnost či až netransparentnost. Je zdůrazňováno, že ani v případě vysoce nadprůměrného kandidáta nelze s jistotou říci, že se tento skutečně v budoucnosti stane soudcem. Vycházíme-li z provedené komparativní analýzy, klíčovými nástroji v boji za větší transparentnost při výběru nových soudců se jeví zejména organizace veřejných výběrových řízení za účasti Nejvyšších rad soudnictví. Tento model nacházíme jak v Belgii, Chorvatsku či Polsku, tak i v Slovenské republice. Jeho existenci lze doložit i v mnoha dalších státech.

Personální obsazování soudů je ve většině států Evropské unie přenecháváno orgánům typu Nejvyšší rady soudnictví. Neexistence tohoto typu orgánu v České republice s sebou logicky nese snahy o vytvoření modelu jakýchsi výběrových komisí, které mají garantovat transparentnost a objektivitu jmenování soudců. V této souvislosti je ovšem třeba vyslovit obavy, zda je tento model z dlouhodobého hlediska skutečně funkční a udržitelný.

¹⁰² BABIAKOVÁ, Kristína. *Výber sudcov na Slovensku: Monitoring a analýza vybraných výberových konaní*. Dostupné z: http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/babiakova-web.pdf.

Odmítnout je třeba zejména ministerskou instrukci coby formu právní úpravy výběrových řízení. Takovýto model by byl přímo závislý na názorovém nastavení aktuálního vedení Ministerstva spravedlnosti. Vzhledem ke zvolené formě by pak mohl lehce podléhat úpravám při jakémkoliv náznaku negativních jevů. Potřeba stabilního prostředí uvnitř justice vyžaduje, aby se pravidla výběru nových soudců vytvořila a zůstala po delší dobu neměnná. Tento stav by ovšem v minulosti představovaný model ministerské instrukce nebyl s to garantovat.

Kromě výše uvedených rizik, jež v sobě skrývá ministerská instrukce coby forma právní úpravy výběrových řízení, existují i další argumenty proti takovému řešení, a sice argument ústavní povahy. Podle čl. 93 odst. 2 Ústavy „*Soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Další předpoklady a postup stanoví zákon.*“ Jinými slovy, postup (proces) jmenování soudců, jež předpokládá i samotný výběr kandidátů na funkci soudce z těch uchazečů, kteří splnili stanovené předpoklady pro tuto funkci, může stanovit pouze a jen obecně závazný právní předpis, konkrétně zákon. Jak známo, „ministerská instrukce“ tyto parametry nemá. Proto jakékoliv úvahy tímto směrem, předpokládající řešení cestou instrukce, by patrně byly úspěšně napadnutelné před Ústavním soudem.

Jak již bylo uvedeno, řešení problémů spojených s personálním obsazováním soudů by mělo spočívat ve zřízení orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví, která by byla oproštěna od vlivů exekutivy na formování personálního substrátu justice.

Prostupnost povolání

V mnoha evropských státech zjišťujeme, že ani v oblasti výběru soudců nelze donekonečna přeceňovat rozdíly mezi kontinentálními a anglosaskými právními systémy. Určité prvky, které by bylo možno označit za typické pro tzv. common law právní kulturu, totiž pravidelně nacházíme i v právních systémech kontinentální Evropy. Nepochybně je pro české prostředí vhodné setrvat u kariérního modelu soudce, tj. u modelu, který předpokládá celoživotní soudcovskou dráhu zahájenou téměř okamžitě po ukončení právnického studia. Postupné obohacování kariérního modelu o určité prvky známe z anglosaských systémů je však třeba spíše přivítat coby pozitivum pro další evolutivní vývoj našeho právního prostředí. Vzájemná prostupnost právnických povolání je jednou z myšlenek, kterou je v tomto ohledu třeba přivítat. Situace ve vybraných zemích s různými modely řízení justice (viz třeba Belgie, Chorvatsko, Francie či Nizozemí) nás utvrzuje v tom, že tento model může být plně funkční i v podmínkách České republiky.

Otevřená a prostupná právníká povolání umožňují výměnu zkušeností, rozšiřování obzorů. Pokud má být cílem reformy justičního systému získat nejlepší právníky, pak by formální bariéry pro pohyb směrem do justice měly být co nejnižší. Současně s tím je pak třeba důsledně zkoumat, zda je ten který aspirant na místo soudce skutečně tím nejlepším, který

soudcovský stav může obohatit. Vstup do soudcovského stavu z mimojustičního prostředí by měl být tedy za dodržení přísného posuzování kvalit uchazeče vítaný.

Vzájemná prostupnost povolání by nicméně měla být podmíněna stanovením předem daných a objektivních kritérií, za jejichž splnění bude možno uvažovat o tom, že se kandidát z mimojustičního prostředí stane soudcem. Při koncipování konkrétní právní úpravy je pak třeba zohlednit, že právní úprava, která se jeví jako zcela funkční v jedné zemi, nemusí být v druhé zemi stejně efektivní a vést ke stejným výsledkům. Každé řešení a přijetí modelu vzájemné prostupnosti právnických profesí by proto mělo důsledně zohledňovat místní specifika a vést k zabránění situacím, které by byly ovlivněny korupčními vlivy.

Vzájemnou prostupnost právnických povolání je třeba přivítat zejména u vysokých soudů. Jakýkoliv kandidát na soudce, který neabsolvoval kariérní dráhu typickou pro české právní prostředí, by měl mít ovšem za sebou bohatou kariéru a schopnost doložit své vysoce nadprůměrné výsledky, kterých dosáhl v průběhu kariery. Jestliže totiž i nadále budeme vycházet z toho, že kariérní model soudce je tím nejvhodnějším pro české soudnictví, měla by být prostupnost povolání spíše výjimkou. Její aplikace by měla být ovšem velice vítaná, podaří-li se pro českou justici získat osobnosti, které svými odbornými znalostmi a morálními vlastnostmi budou vytvářet přidanou hodnotu pro stávající systém. Je třeba se vyvarovat toho, aby se soudci staly osoby, které k přechodu motivují v zásadě pouze dosavadní neúspěchy v soukromé sféře. Osoba uchazeče o pozici soudce by proto měla být buďto advokátem, který má za sebou úspěšnou kariéru a rozsáhle zkušenosti se zastupováním před soudy, či úspěšným akademikem, jehož práce byla řadu let podrobována kritice spolupracovníků.

V tomto ohledu se jeví jako nejvhodnější definovat kupř. minimální požadovanou délku praxe (srov. úpravu v Belgii či v Chorvatsku). Dosažený věk totiž sám o sobě negarantuje rozsah zkušeností. Nemělo by se nicméně jednat o kritérium, jehož splnění bude bezvýjimečně vyžadováno za všech okolností. Měla by být definována také další objektivní kritéria, na jejichž základě bude vyhodnocována vhodnost přestupu do soudcovské pozice. Samozřejmostí by mělo být, že tato kritéria budou zveřejněna a každému volně dostupná. Mezi vhodná kritéria by bylo možné mimo minimální délku praxe zařadit kupř. významné výsledky v publikační či pedagogické činnosti, jazykové znalosti, dosažené vzdělání a podobně. Zdůrazňujeme, že významné a jedinečné úspěchy v některé oblasti by měly eventuálně vést k případnému prominutí nesplnění jiného stanoveného kritéria – typicky zřejmě ve vztahu k délce požadované praxe. Je třeba současně klást velký důraz na celkovou přezkoumatelnost hodnotícího procesu a ověření, zda je při hodnocení jednotlivých uchazečů postupováno stejným způsobem.

Jmenování soudních funkcionářů

K problematice obsazování pozic soudních funkcionářů je třeba uvést, že zásadní otázkou se jeví zejména přijetí zákonné úpravy přípravy, výběru a obsazování funkcí předsedů a místopředsedů soudů. Dosavadní řešení této problematiky směrnicemi či jinými vnitřními akty ministerstva spravedlnosti se jeví nevhodným a v ústavní rovině také diskutabilním.

Nestabilita justičního prostředí a koncepční nejasnost směřování správy soudnictví zásadně ovlivňuje kvalitu rozhodování soudů a justičního prostředí vůbec. Typickým příkladem, na který lze v této souvislosti poukázat, je jmenování místopředsedů soudů. Ministerská instrukce, která danou problematiku upravuje, přišla několikrát s novým řešením. Chybí přitom základní ujasnění, co by mělo být úkolem místopředsedů soudů.

Pokud jde o věcné řešení, předseda a místopředseda soudu by měli být s to nalézat minimální názorovou shodu v základních otázkách vedení soudu. Posledně uvedené je významné nejenom s ohledem na vystupování vůči veřejnosti, kdy nelze považovat za šťastné, jestliže dva nejvyšší představitelé téhož soudu zastávají na veřejnosti diametrálně odlišné názory, nýbrž i s ohledem na řízení soudů, kdy místopředseda je blízkým spolupracovníkem svého předsedy.

Je otázkou, zda optimální fungování řídicího tandemu je zajištěno v případě, když předseda soudu disponuje toliko poradním hlasem stran výběru místopředsedy soudu. Toto opatření se jeví jako nedostatečné, jelikož umožňuje, aby byl „zástupcem“ předsedy vybrán i člověk proti vůli jeho samotného. Ačkoliv místopředsedové soudů nejsou osobními asistenty předsedy, jedná se o dva nejbližší spolupracovníky a pro zájem na řádném fungování soudů je třeba, aby tyto dvě osoby dokázaly účinně spolupracovat.

Jako model, který by splňoval požadovaná kritéria, lze uvažovat o systému, v němž by výběrová komise vybrala vhodného kandidáta, ke jmenování místopředsedou by ovšem byl třeba souhlas předsedy soudu. Případně opačný model, ve kterém by předseda navrhol potenciální kandidáty, a výběrová komise by z okruhu těchto osob následně učinila finální výběr podle předem stanovených objektivních kritérií. Zavedením některého z těchto systémů by byla vyloučena libovůle předsedy soudu, zároveň by bylo zajištěno, že tento bude mít možnost zajistit minimální názorový konsenzus s místopředsedou na koncepčních otázkách řízení soudu.

O funkčnosti tohoto modelu namátkou svědčí kupř. právní úprava Belgie, která svěřuje předsedům soudů pravomoci při jmenování svých místopředsedů.

Hodnocení soudců

Jedná-li se o otázku hodnocení soudců, určitou formu tohoto procesu nacházíme v případě přibližně poloviny členských států Rady Evropy (kupř. Rakousko, Belgie, Francie, Německo). Mezi ty státy, které danou aktivitu nevykonávají, se řadí mj. Česká republika a dalších minimálně osm zemí (kupř. Dánsko, Finsko, Norsko, Švýcarsko či Spojené království)¹⁰³.

Určitá forma hodnocení soudců je nepochybně žádána s ohledem na potřebu zajištění vysoké kvality rozhodovací činnosti. Její zavedení ovšem vyžaduje pečlivé zvážení všech důvodů, které by k tomuto kroku měly vést. Je třeba zohlednit, že existuje velké množství modelů hodnocení soudců. I ve státech, v nichž k hodnocení soudců dochází, se tak kupř. častokrát neděje formálním způsobem. Studie CCJE, na níž je výše odkazováno, za takové hodnocení považuje i prosté shromažďování informací o činnosti soudců. Z tohoto pohledu je možno tvrdit, že hodnocení soudců probíhá v České republice již nyní.

Státy, které pravidelné hodnocení soudců provádějí, tuto činnost vykonávají za účelem stanovení výše platového ohodnocení či kariérního růstu. S ohledem na uvedenou skutečnost je argumentováno, že Spojené království hodnocení soudců neprovádí s ohledem na fakt, že tamním soudcem se stává již odborně prověřena osoba¹⁰⁴. S ohledem na vysokou důvěru veřejnosti v soudce a soudní systém Spojeného království je prvek hodnocení soudců nadbytečný. Existenci systému hodnocení soudců lze v českém justičním prostředí jistě přivítat, je však nutné trvat na tom, aby taková hodnocení neměla prostý formální charakter s nulovou vypovídající hodnotou. Spíše se kloníme k závěru, že případné hodnocení soudců by mělo být neformálního charakteru a vytvářeno vedením předem formulovaných (objektivizovaných) a unifikovaných statistických dat (objektivní a subjektivní povahy), a to předsedy jednotlivých soudů, případně tvořit součást dozorové činnosti v rámci podávání návrhů na zahájení kárného řízení.

Asistenti soudců

Justiční zkouška by i nadále měla zůstat přístupná i pro asistenty vysokých soudů. Případná nemožnost složit justiční zkoušku a aspirovat na pozici soudce by totiž s velkou pravděpodobností znamenala odliv části nadaných absolventů vysokých škol do jiných právnických profesí. Jestliže je nejdůležitějším zájmem justice snaha zajistit, aby se soudci stávali pouze ti nejkvalifikovanější, znevýhodněním asistentů soudců by z povahy věci soudnictví přišlo o značnou část do úvahy přicházejících kandidátů.

Současně by došlo ke zhoršení kvality asistentů na vysokých soudech, kdy nejlepší absolventi právnických fakult by ztratili motivaci působit na těchto místech. Má-li zůstat platnou teze, že soudce s asistentem mohou zvládnout práci efektivněji a levněji, než dva soudci, musíme

¹⁰³ *Opinion CCJE No. 17 (2014) on the Evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence*. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2256555&Site=COE&direct=true>.

¹⁰⁴ Tamtéž, § 21.

zajistit existenci předpokladu kvality asistentů soudců. Tato by ovšem byla uvedeným postupem reálně ohrožena. Je třeba zohlednit, že motivací pro výkon pozice asistenta soudce ve většině případů není finanční ohodnocení, nýbrž budování kariéry.

Psychologické testování

Pokud jde o otázku psychologického testování uchazečů na pozici soudce, poukázat je třeba na negativní historickou zkušenost s tímto typem testování v České republice. Monopolizace dané činnosti v rukách několika jednotlivců v minulosti vedla k nežádoucím důsledkům původně nepochybně dobře myšleného záměru.

Přeceňování závěrů a vypovídající schopnosti psychologických testů a následně jejich posudků by měla představovat důrazné varování před opakováním již jednou provedených chyb. Případný návrat k testování existence požadovaných vlastností soudce, tj. opuštění nynějšího modelu zkoumání toliko existence negativních abnormalit může vést k vyřazení kvalitních kandidátů a naopak v některých případech k výběru těch nevhodných. S ohledem na složitost lidské psychiky, se jeví snaha o vtěsnání tak zásadního rozhodnutí (tj. o výběru kandidáta na pozici soudce) do jediného testu jako zcela nevhodná. Je nadto třeba zdůraznit, že se jedná o otázku vysoce odbornou a neměla by být argumentována bez expertního podkladu.

Psychologické vyšetření (lépe řečeno testování psychologických předpokladů pro výkon funkce soudce) jako součást výběrového řízení na pozici soudce sice nelze zcela odmítnout, klíčovou je ovšem forma realizace této části výběrového řízení. Rozhodně by neměla být monopolizována, jako tomu bylo po jistou dobu v minulosti. Zdá se, že „technologie“ testování psychologických předpokladů pro výkon funkce soudce bude důležitější a zejména náročnější než samotné zodpovězení otázky, zda testovat či nikoli.

5. Přisedící

5.1 Úvod

Účast laického prvku na rozhodovací činnosti soudů je napříč právními systémy chápána jako nezanedbatelný komponent spravedlivé justice. Její význam bývá odůvodňován zejména posílením legitimačního a demokratického elementu v justici. V praxi tuto funkci zastávají zpravidla přisedící (lay judges, Schöffen), tedy osoby bez právnického vzdělání, jež jsou povolány k rozhodnutí věci v senátu společně s profesionálními soudci. Od tohoto termínu je nutno odlišit porotce (jurors, Geschworenen), institut typický zejména pro angloamerický právní systém, jež nachází své uplatnění výlučně v trestním soudnictví. Mimo to bývá v některých právních řádech užíván i institut tzv. smírčích soudců (justice of the peace), kteří se podílejí na rozhodování o drobných civilních nárocích, popř. o méně závažných trestných

činech či drobných přestupcích. Tento institut může být zastoupen buď profesionálními, anebo laickými soudci.¹⁰⁵

Zavedení laického prvku do rozhodovacích těles bývá motivováno několika argumenty. V první řadě je to již zmíněné vnesení demokratického prvku do oblasti soudní moci, neboť přísedící zastupují veřejnost stejně tak jako poslanci či senátoři v parlamentních sborech. Za druhé se jedná o předpoklad jejich neovlivnění profesním zaměřením. Tento má za cíl zajistit protiváhu vůči profesionálním soudcům a účast širšího spektra osob podílejících se na soudním rozhodování.¹⁰⁶

Vnesením životních zkušeností přísedících do rozhodovacího procesu jsou v konečném důsledku zohledňovány i některé specifické okolnosti sociální reality, které mnohdy čistě právním posouzením nelze postihnout.¹⁰⁷ Jejich případné odborné znalosti z jiných, neprávnických oblastí života mohou navíc pozitivně přispět ke spravedlivému posouzení všech relevantních okolností souzené věci.

Další nepřehlédnutelnou výhodou spojenou s přítomností přísedících v rozhodovacím tělese je pak plnění vzdělávací funkce, která se projevuje nejen nabytím nových znalostí samotnými přísedícími, ale také šířením jejich zkušeností se soudním prostředím mezi osoby ze svého okolí.¹⁰⁸ Právě tento aspekt může ve svém důsledku kladně přispět k zajištění vyšší důvěry veřejnosti v justici.¹⁰⁹

Co se týče konkrétního pojetí institutu přísedících, právní úprava jednotlivých evropských zemí se liší hned v několika aspektech. V první řadě se jedná o oblast sporů, na jejichž rozhodování se přísedící mohou podílet – zatímco v předem vymezené oblasti trestních věcí se jejich účast zpravidla spíše uznává (výjimkou je Lotyšsko, Nizozemí a Kypr), v civilním právu je znatelný spíše zdrženlivější přístup. Některé právní řády připouštějí účast přísedících pouze u rozhodování pracovněprávních sporů (např. Česká republika, Francie), popř. obchodněprávních sporů (např. Francie), jiné ji z této právní oblasti zcela vylučují (např. Norsko, Slovensko, Estonsko). Institut přísedících přitom může být zahrnut jak u soudu prvního a druhé stupně (např. Rakousko, Švýcarsko, Norsko, Švédsko), tak může být omezen

¹⁰⁵ THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). *Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"*. s. 167. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

¹⁰⁶ MACHURA, Stefan, 2016. *Civil Justice: Lay Judges in the EU Countries*. Oñati Socio-legal Series, 6 (2). s. 235-254. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2665612>.

¹⁰⁷ GOLDBACH, Toby and HANS, Valerie. *Juries, Lay Judges, and Trials (July 25, 2013)*. *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (BRUINSMA Gerben a WEISBURD David, eds.). NY: Springer Science and Business Media, Forthcoming. Cornell Legal Studies Research Paper No. 13-87. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2298428>.

¹⁰⁸ MACHURA, Stefan. *Civil Justice: Lay Judges in the EU Countries*. Oñati Socio-legal Series, 6 (2). s. 235-254. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2665612>.

¹⁰⁹ MACHURA, Stefan. *Silent Lay Judges - Why Their Influence in the Community Falls Short of Expectations*. 86 *Chi.-Kent. L. Rev.* 769 (2011). Dostupné z: <http://scholarship.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol86/iss2/11>.

pouze na prvoinstanční rozhodování (např. Slovensko, Estonsko); v každém případě se však nevztahuje na řízení před Nejvyšším soudem.¹¹⁰

S ohledem na konkrétní podobu rozhodovacího tělesa, jehož jsou přisedící členy, bývá v evropských zemích zpravidla upřednostňován tzv. smíšený senát (mixed court, mixed tribunal, mixed panel) složený z přisedících i profesionálních soudců, popř. profesionálního soudce. Všichni členové smíšeného panelu přitom mají při rozhodování stejnou váhu hlasu, což znamená, že role profesionálního soudce vůči přisedícím není dominantní. Senát může být složen např. z jednoho profesionálního soudce a dvou přisedících (touto cestou se vydal mj. jiné i český právní řád, dále potom např. Rakousko, Německo, Maďarsko), konkrétní poměr se však liší případ od případu, resp. stát od státu. Některé právní řády připouštějí i senát složený čistě z přisedících, tedy bez účasti profesionálního soudce (např. Spojené království, Francie, Portugalsko), ty však bývají povolávány pouze k rozhodování o drobných, méně závažných záležitostech. Další, méně frekventovanou variantou je potom rozhodování jednoho přisedícího jakožto „samosoudce“ (Belgie, Francie).

Další odchylky se týkají problematiky výběru přisedících a způsobu přiřazení k jednotlivým případům. Přisedící mohou být vybráni z řad „běžných“ občanů zastupitelstvem, radou či starostou obce, v jejímž obvodu jsou přihlášení k trvalému pobytu, popř. speciální komisí. Jmenování jsou zpravidla na dobu určitou s možností opětovného jmenování, pouze výjimečně bez časového omezení. Kandidáti samozřejmě musí splňovat předem stanovené předpoklady k výkonu funkce, týkající se věku, dosaženého vzdělání apod. V některých případech bývají vyžadovány odborné znalosti z určité oblasti (např. pro účely rozhodování obchodněprávních sporů), případně absolvování školení v určité právní oblasti.

5.2 Současný stav

V českém právním prostředí nalézá institut přisedících své uplatnění jak v trestním soudnictví, tak i v civilním, kde je však omezen pouze na oblast pracovněprávních sporů. V obou případech se účastní řízení u okresních a krajských soudů v senátu složeném ze dvou přisedících a jednoho předsedajícího profesionálního soudce (§ 34 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, dále jen „ZSS“). Váha hlasů všech členů senátu je přitom stejná, což odpovídá výše zmíněnému modelu smíšených panelů. Co se týče trestního práva, přisedící jsou účastni na rozhodování v prvním stupni (§ 2 odst. 9 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, dále jen „TŘ“; a § 31 odst. 2 písm. a) a § 35 odst. 2 ZSS), pokud není věc svěřena k posouzení samosoudcem (§ 314a odst. 1). Tímto pravidlem jsou tedy z působnosti institutu přisedících vyloučeny trestné činy, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let (§ 314a odst. 1 TŘ). Naopak, okresní soud

¹¹⁰ THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). *Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"*. s. 167. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

podle současné právní úpravy rozhoduje v senátu kupříkladu o těžkém ublížení na zdraví (§ 145 odst. 1 trestního zákoníku), loupežích (§ 173 odst. 1 trestního zákoníku), braní rukojmí (§ 174 odst. 1 trestního zákoníku) atd. Stejně tak i pracovněprávní spory rozhoduje senát složený z přísedících a soudce pouze v prvním stupni (§ 36a odst. 1 písm. a) a § 36a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „OSŘ“). V českém právním řádu je tedy účast přísedících na rozhodování v druhém stupni vyloučena.

Přísedící u okresního soudu jsou voleni zastupitelstvem obce v obvodu příslušného okresního soudu, přísedící u krajského soudu potom zastupitelstvem kraje, jehož území je alespoň zčásti v obvodu příslušného krajského soudu (§ 64 odst. 1 a 2 ZSS). Kandidáti na výkon funkce jsou navrženi samotnými členy příslušného zastupitelstva, kteří si současně vyžádají vyjádření předsedy příslušného soudu (§ 64 odst. 3 ZSS). Mezi kandidáty lze přitom zařadit pouze občany, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v obvodu příslušného zastupitelstva a v obvodu příslušného soudu, nebo kteří v těchto obvodech pracují. Na výkon funkce přísedícího jsou v určitém ohledu kladeny stejné požadavky, jako na profesionálního soudce – musí se jednat o občana České republiky staršího 30 let, který je plně svéprávný a bezúhonný, jehož zkušenosti a morální vlastnosti zaručují, že bude svou funkci vykonávat řádně, a který souhlasí se svým ustanovením za přísedícího a přidělením k určitému soudu (§ 60 odst. 1 ZSS). Funkční období přísedících je omezeno na dobu 4 let (§ 61 odst. 2 ZSS), s možností opětovného zvolení

5.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie

Belgie

Přísedícím, neboli „laickým soudcem“, se v belgickém právním řádu rozumí osoba, která není profesionálním soudcem, nicméně je právním odborníkem. Jsou jmenováni na období 5 let králem na základě návrhu parlamentu.¹¹¹

Existují tři oblasti právních sporů, na jejichž rozhodování se přísedící podílejí. Patří mezi ně v první řadě obchodní právo. Přísedící se dále účastní rozhodování pracovněprávních sporů. Tyto záležitosti rozhoduje senát složený z jednoho soudce a dvou přísedících. Proti jeho rozhodnutí je možno podat odvolání k „zaměstnaneckému“ soudu, jehož senáty mají stejné složení.

Posledním případem, kdy se v Belgii užívá laického prvku v soudnictví, jsou speciální „trestní soudy pro výkon trestů“. I zde zasedají senáty v složení dvou přísedících a jednoho soudce.¹¹²

¹¹¹ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Belgium*. Strasbourg 2014. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%298_Belgium_EN.pdf.

¹¹² Legal professions – Belgium. *The European e-Justice Portal*. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-be-en.do?member=1.

Dánsko

Pokud se jedná o situaci v Dánsku, institut „laického soudce“ v sobě zahrnuje jak přisedící, tak v některých případech i porotce, kteří jsou povoláni k rozhodování o nejzávažnějších trestných činech (porota o 6 až 9 členech).¹¹³ Tohoto institutu se používá zejména v trestním soudnictví, nicméně výjimečně mohou přisedící rozhodovat i civilní spory.¹¹⁴

V případě trestních věcí se přisedící podílí na rozhodování většiny všech případů, zejména pak u závažnějších trestných činů, kdy rozhodují v prvním stupni v rámci senátu složeného ze dvou přisedících a jednoho soudce. Posouzení nejzávažnějších trestných činů je svěřeno senátům složeným ze třech soudců a šestičlenné poroty, přičemž k závěrečnému verdiktu je třeba hlas dvou třetin všech členů senátu, tedy soudců i porotců. Ve druhém stupni rozhodují v trestních věcech o závažnějších trestných činech tři soudci spolu se třemi přisedícími, o nejzávažnějších trestných činech pak s devíti porotci. V takových případech postačí hlasy prosté většiny.

Přisedící jsou jmenováni vrchními soudy na návrh obcí, jež za tímto účelem zřizují speciální komise. Přisedící může být odvolán, jestliže je vůči němu vedeno trestní stíhání či v případě nevhodného chování u soudu.

Dánská právní úprava zná také pojem „soudců – znalců“, kteří mají své místo v rozhodování věcí u námořních a obchodních soudů. Jedná se o osoby bez právnického vzdělání, které jsou odborníky v dané oblasti (námořnictví) a jsou jmenováni předsedou soudu na základě návrhu příslušné organizace (např. Obchodní komory).¹¹⁵

Počet přisedících se k roku 2012 pohyboval kolem 11.500, což je přibližně 205 přisedících v přepočtu na 100.000 obyvatel.¹¹⁶

¹¹³ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Denmark*. Strasbourg 2014. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%296_Denmark_EN.pdf.

¹¹⁴ Legal professions – Denmark. *The European e-Justice Portal*. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-dk-en.do?member=1.

¹¹⁵ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Denmark*. Strasbourg 2014. s. 24. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%296_Denmark_EN.pdf.

¹¹⁶ THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ): *Report on „European judicial systems: Edition 2014 (Data 2012): Efficiency and quality of justice*. 2014. s. 167. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

Francie

Laici se na soudním rozhodování ve Francii mohou účastnit tradičně jako porotci a také jako přísedící. Členem poroty může být pouze francouzský občan starší 23 let zapsaný na seznamu voličů a vlastníci voličskou kartu. Musí být schopný číst a psát ve francouzštině.

Porotci jsou vybíráni losem a stávají se plnohodnotnými členy rozhodovacího tělesa, jejichž hlas má stejnou váhu jako hlas soudce. Členy poroty nemohou být osoby, které byly odsouzeny za zločin či přestupek, veřejní činitelé, kteří byli odvoláni ze své funkce, osoby mající poručníka či opatrovníka, členové vlády, poslanci a senátoři, soudci a představitelé policie a četnictva.

Pro každé porotní sezení vybírají předsedové vrchních soudů a odvolacího soudu (Cour d'appel) nebo jejich zástupci losem z ročního seznamu 35 porotců na seznam pro soudní jednání a 10 náhradních porotců k vytvoření zvláštního seznamu. V každé věci je složení poroty určeno tak, že se do urny umístí kartičky se jmény porotců ze seznamu pro jednání. Vylosované jméno obviněný (či jeho advokát) a státní zástupce buď odmítnou, nebo přijmou. Počet možných odmítnutí je však omezen.

Od 1. 1. 2012 byl snížen počet členů poroty a to z devíti na šest u soudů prvního stupně a devět členů z původních dvanácti u odvolacích soudů. Účelem bylo urychlit konání a průběh hlavního líčení.¹¹⁷

Porotci se účastní jednání, po kterém spolu se soudci rozhodují o vině a trestu prostřednictvím tajného hlasování. Porotci se musí aktivně účastnit diskuze se soudci, být nezávislí, nestranní a objektivní a zachovávat mlčenlivost, a to i po skončení funkce.

Maďarsko

Přísedící se v maďarském právním řádu objevují vedle trestního řízení také při rozhodování pracovněprávních sporů a při řízeních souvisejících se zákazem organizace různých akcí.

V trestním řízení je přítomný laický prvek v podobě přísedících na prvním stupni u obvodního soudu, pokud zákon stanovuje trest odnětí svobody na osm a více let. V jiných případech rozhoduje pouze samosoudce. U krajských soudů jakožto soudů prvního stupně se účastní rozhodování přísedící v případě rozhodování o trestných činech, kde lze vyměřit trest odnětí svobody převyšující 15 let, resp. u dalších taxativně vyjmenovaných nejzávažnějších trestných činů. V senátu zasedá v obvyklých případech jeden soudce z povolání a dva přísedící, nicméně v zákonem vymezených speciálních případech senát sestává ze dvou soudců z povolání a třech přísedících.¹¹⁸ V řízení zahájeném soukromou žalobou¹¹⁹ může dokonce

¹¹⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Participation du citoyen à la Justice*. Dostupné z: <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/participation-du-citoyen-a-la-justice-22820.html>.

¹¹⁸ § 14 – 16 Büntetöeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

rozhodovat přisedící sám, v omezené míře může vydávat usnesení, resp. může plnit úkol tzv. smírčího soudce. Pro rozhodování pracovněprávních sporů příslušné krajské soudy mají senáty, kde vedle dvou soudců z povolání rozhodují dva přisedící. Na soudním přezkumu policejního usnesení o zákazu organizace akce se také spolupodílejí přisedící.¹²⁰

Podmínkou pro výkon funkce přisedícího je bezúhonnost, maďarské státní občanství, volební právo a věk nad 30 let. V návaznosti na konkrétní soud je pak podmínkou bydliště v obvodu daného soudu. Speciální požadavky jsou kladeny na vojenské přisedící, kteří navíc musí sloužit v maďarských profesionálních ozbrojených silách nebo donucovacích orgánech. V trestním řízení vedeném proti mladistvému musí v senátu zasedat alespoň jeden přisedící, který je pedagogem.

Přisedící jsou voleni na čtyři roky. Předsedou maďarské Nejvyšší rady soudnictví určený počet přisedících pro daný soud volí obecná zastupitelstva v obvodu příslušného soudu z navržených kandidátů. Právo navrhopvat kandidáty na přisedící mají občané s bydlištěm v obvodu příslušného soudu, místní obecní zastupitelstva a sdružení v rámci tohoto obvodu. Kandidáta na přisedícího pro řízení ve věcech mládeže navrhuji pedagogické sbory vzdělávacích institucí v obvodu soudu, kandidáty na přisedící pro pracovněprávní spory navrhuji především organizace reprezentující zájmy zaměstnavatelů a zaměstnanců.¹²¹ O možnostech navrhopvat kandidáty se poskytují informace místně obvyklým způsobem, přičemž se občanským sdružením doporučuje informovat potenciální kandidáty přímým způsobem.¹²²

Dle nově připravovaného trestního řádu by se zastoupení laiků v trestním řízení redukovalo pouze na řízení ve věcech mladistvých a na řízení vedené proti vojákům. Ministerstvo spravedlnosti obhájuje zachování laického prvku u řízení ve věcech mladistvých specifiky plynoucími z věku mladistvých, přičemž navrhuje doplnění přisedících zaměstnanci z řad sociálně právní ochrany dětí.¹²³

¹¹⁹ Zahájení trestního stíhání soukromou žalobou připadá v úvahu zejména v případech urážky na cti nebo lehkém ublížení na zdraví.

¹²⁰ MAGYAR ÜLNÖKI TESTÜLET. *Az ülnökök tevékenységéről*. Dostupné z: <http://ulnokok.hu/az-%C3%BCln%C3%B6ki-tev%C3%A9kenys%C3%A9grol.aspx>.

¹²¹ V § 213 odst. 1 a Bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény explicitně zapovídá toto právo politickým stranám.

¹²² 2015. évi ülnökválasztásról tájékoztató. Dostupné z: <http://birosag.hu/tudjon-meg-tobbet/2015-evi-ülnokvalasztasrol-tajekoztato>.

¹²³ MAGYAR IDŐK. *Visszaszorulóban az ügynökrendszer*. Dostupné z: <http://magyaridok.hu/belfold/visszaszoruloban-az-ülnokrendszer-770518/>.

Německo

Organizace sdružující laické soudce v Německu¹²⁴ rozlišuje celkem 8 kategorií laických soudců, neboli tzv. ehrenamtlicher Richter, přičemž předpoklady pro zastávání funkce přísedícího se v jednotlivých oblastech práva liší.¹²⁵ V trestních věcech se laici spolupodílejí na rozhodování jak na prvním stupni na obvodních soudech (Amtsgericht) a zemských soudech (Landsgericht), tak v rámci odvolacího řízení na zemských soudech. V senátu se nachází vždy dva přísedící, přičemž počet soudců z povolání se pohybuje mezi jedním až třemi. V oblasti správního soudnictví se soudci z lidu setkáváme vždy na prvním stupni, jejich účast na druhém stupni je nicméně přenechána legislativní úpravě na zemské úrovni, tudíž se v jednotlivých spolkových zemích liší. V pracovněprávních sporech se rozhodování účastní vedle soudce z povolání vždy jeden zástupce zaměstnavatelů a jeden reprezentant zaměstnanců. Laický prvek je v pracovním soudnictví přítomen na všech úrovních. V oblasti sociálního soudnictví plní funkci přísedících vedle profesionálního soudce vždy podle dílčí specializace projednávané oblasti zejména pojištěnci a zaměstnavatelé, ale také představitelé zdravotních pojišťoven a smluvní lékaři. Laický prvek ve finančním soudnictví je reprezentován německými občany, kteří mají bydliště nebo pobočku v obvodu daného soudu. Laičtí soudci pak nechybí ani v soudnictví v oblasti zemědělství nebo obchodu, přičemž v obou případech se funkce mohou ujmout osoby z daného oboru.¹²⁶

Laičtí soudci v oblasti trestního práva jsou označováni jako Schöffe (přísedící) a z celkového počtu soudců laiků přesahujícího 100 tisíc představují 60 %.¹²⁷

V případě institutu přísedícího se jedná o čestný úřad, jehož výkon je podmíněn splněním kritérií předvídaných v Zákoně o soudnictví¹²⁸. Z výkonu funkce přísedícího jsou tak vyloučeny osoby mladší 25 let a osoby překročivší maximální věkovou hranici 69 let. Ze zastávání úřadu jsou taktéž vyloučeny osoby zdravotně nezpůsobilé, resp. osoby, které se nacházejí v insolvenční. Zákaz zastávat veřejný úřad v důsledku soudního rozhodnutí, odsouzení na trest odnětí svobody trvající déle než šest měsíců nebo probíhající trestní řízení, které může vést ke ztrátě schopnosti zastávat veřejný úřad, taktéž vylučují dotčené osoby z možnosti zastávat funkci přísedícího. V současné době nalezneme mezi podmínkami také nutnost znalosti německého jazyka na dostatečné úrovni k zastávání této funkce.¹²⁹

¹²⁴ Viz DVS. *Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter e.V. – Deutsche Vereinigung der Schöffinnen und Schöffen*. Dostupné z: <http://www.schoeffen.de>.

¹²⁵ Tzv. *ehrenamtlicher Richter* je pojmem zastřešujícím veškeré kategorie laických soudců zahrnující veškeré dotčené oblasti práva. Samotný pojem nese v sobě poukaz na povahu této funkce, jedná se totiž o čestný úřad. (v překladu: čestný soudce).

¹²⁶ *Wahl, Berufung und Einsatz ehrenamtlicher Richter*. Dostupné z: <http://www.schoeffen.de/ehrenamtlicher-richter-werden.html>.

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ *Gerichtsverfassungsgesetz*

¹²⁹ K legislativní změně zakotvující dostatečnou znalost německého jazyka přiměl zákonodárce případ ruské přísedící, která téměř nemluvila německy. Pro účely porady měla k dispozici tlumočnicka. § 31 Spolkového zákona totiž uváděl pouze podmínku německého státního občanství, což bylo v daném případě splněno. I požadavku německého jednacím jazyka dle § 184 stejného zákona bylo vyhověno, a to díky přítomnosti

Z výkonu funkce přisedícího jsou předem vyloučeni mimo jiné prezident, členové spolkové a zemských vlád, soudci a zaměstnanci státních zastupitelství, notáři a advokáti, exekuční úředníci, někteří policisté, duchovní a členové náboženských spolků. Některé zákonem vymezené společenské skupiny, resp. představitelé jednotlivých povolání mohou výkon funkce přisedícího odmítnout. Jedná se především o členy zákonodárných sborů, zaměstnance v oboru zdravotnictví, lékárníky, ale také osoby, které prokážou, že výkon této funkce by znamenal značnou ekonomickou zátěž pro ně nebo pro třetí osoby nebo osobně vykonávaná péče o rodinu by značně ztížila výkon této funkce. Zastávání této funkce smí rovněž odmítnout osoby, které již dovršily 65 rok života nebo ho dovrší do konce funkčního období.¹³⁰

Volba přisedících se opakuje v pětiletých cyklech. Na samotném počátku výběrového procesu stojí sestavení návrhací listiny budoucích přisedících. Na konkrétní pravidla sestavování této listiny však již zákon nepamatuje, a tak se metodologie sestavování listiny může v jednotlivých obcích lišit. Podíl na navrhování vhodných kandidátů na listinu tak mají obecné rady, odbory, církve apod.¹³¹ Dochází ovšem také k sestavení návrhací listiny i na čistě objektivní bázi, tudíž metodou náhodného výběru z registru obyvatel, přičemž závazným kritériem je pouze zákaz diskriminace jednotlivých skupin obyvatelstva na základě demografických kritérií.¹³² Posléze zveřejní obecné rady listinu navrhovaných přisedících a v stanovené lhůtě je každému poskytnuta možnost podat námitky vůči navrhovaným osobám, pokud nejsou pro funkci přisedícího vhodné. Poté zašle obec listinu spolu s námitkami obvodnímu soudu, kde se vytvoří komise pro výběr přisedících sestávající z jednoho předsedajícího soudce, zemskou vládou určeného správního úředníka a ze sedmi důvěrníků. V závěru pak dochází k volbě nutného počtu přisedících, resp. náhradníků na další pětileté období, přičemž k úspěšnosti volby je nutno dosáhnout dvoutřetinové většiny.¹³³

Přisedící mají nárok na náhradu za vynaložený čas a námahu, nicméně za svoji činnost nedostávají plat, jedná se totiž o čestnou funkci.

tlumočníka. Rozhodujícím argumentem se stal § 261 německého Trestního řádu, dle kterého je předpokladem hodnocení důkazů soudcem právě tvorba názoru na základě soudního líčení. Tuto podmínku německý jazyk neovládající přisedící nemohla splnit. Tento případ vedl k již zmíněnému k rozšíření podmínek pro výkon funkce přisedícího o podmínku dostatečné znalosti jazyka. Viz BOCKEMÜHL, Jan. *Die Schöffin, die nicht deutsch sprach*. Dostupné z: <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/strafprozess-die-schoeffin-die-nicht-deutsch-sprach>.

¹³⁰ § 33 -35 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG).

¹³¹ V informacích pro zájemce o funkci přisedícího se poukazuje na praxi některých obcí, kde se upřednostňují kandidáti navržené společenskými organizacemi, jakými jsou církve, odbory, spolky, občanské iniciativy, charity, ale také politickými sdruženími. Viz <http://www.schoeffenwahl.de/interessenten>.

¹³² *Das Schöffenamts*. Dostupné z: http://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/ordentliche_gerichte/Strafgericht/verfahren/Verfahrensbeteiligte/schoeffe/index.php#2.

¹³³ § 40-42 GVG.

Nizozemí

Nizozemský systém soudnictví nezná ani institut přisedícího, ani institut porotce. Spory rozhodují pouze profesionální soudci, popřípadě se na rozhodování podílí asistenti soudců či soudní čekatelé.¹³⁴

Rakousko

Úprava laického prvku v rakouském soudnictví je na ústavní úrovni zakotvena v článku 91 rakouské ústavy¹³⁵ a v zákoně o porotcích a přisedících¹³⁶, dle kterého plní porotci a přisedící čestnou funkci, jejíž výkon představuje plnění občanských povinností.

Laičtí soudci jsou přítomní nejenom v trestním řízení, nýbrž je nalezneme i v civilním soudnictví. Zatímco laici v trestním řízení nesou pojmenování Schöffe (přisedící) a Geschworene (porotci), v civilním soudnictví se nazývají fachkundige Laienrichter (odborní laičtí soudci). V pracovněprávních věcech se tak na rozhodování vedle předsedajícího soudce z povolání spolupodílejí dva laičtí soudci, přičemž jeden reprezentuje stranu zaměstnavatelů, druhý stranu zaměstnanců. Ve vymezených obchodněprávních věcech rozhoduje vedle dvou soudců z povolání rovněž laik z řad obchodníků.¹³⁷ Zastoupení laických soudců nechybí ovšem ani v oblasti finančního soudnictví¹³⁸ nebo u správního soudnictví¹³⁹. Následující část výkladu je věnována nejvýznamnější části laické participace na soudním řízení, tudíž přisedícím a porotcům v trestním řízení.

Nasazení laických soudců má při nejzávažnějších trestných činech, které z důvodu vysokého trestu zasahují nejzávažnějším způsobem do života lidí, zajistit prosazení přirozeného vnímání spravedlnosti obyvatelstva. V rakouské soudní soustavě se porotci a přisedící objevují v trestním řízení v prvním stupni, kde rozhoduje okresní soud nebo zemský soud¹⁴⁰ v návaznosti na závažnost činu. Zemský soud jako porotní soud rozhoduje tam, kde je možné uložit trest odnětí svobody na doživotí nebo kde spodní hranice trestu odnětí svobod činí více jako 5 let a horní hranice více jako 10 let, resp. politické trestné činy. Senát zemského soudu pozůstávající ze soudce z povolání a z přisedících pak rozhoduje ve věcech,

¹³⁴ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Netherland*. Strasbourg 2013. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282012%297_The_Netherlands_EN.pdf.

¹³⁵ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

¹³⁶ BGB1. Nr. 256/1990, Geschworenen- und Schöffengesetz.

¹³⁷ VEREINIGUNG DES ÖSTERREICHISCHEN RICHTERINNEN UND RICHTER: *Richterinnen und Richter*. Dostupné z: <https://richtervereinigung.at/justiz/richter>.

¹³⁸ § 4 BGBl. I Nr. 14/2013, Bundesfinanzgerichtsgesetz.

¹³⁹ § 12 BGBl. I Nr 50/2016, Bundesverwaltungsgerichtsgesetz.

¹⁴⁰ Zemský soud přitom může v první instanci rozhodovat jako samosoudce, v senátu složeném ze soudce z povolání a přisedících a jako porotní soud. Okresní soud rozhoduje vždy jako samosoudce, a to o nejméně závažných deliktech.

kde nerozhoduje zemský soud jako porotní soud a kde spodní hranice trestu odnětí svobod činí více jako 5 let, resp. u dalších vymezených trestných činů.¹⁴¹

V oblasti soudnictví ve věcech mládeže a v případech trestných činů proti sexuální integritě a seburčení jsou na složení senátu, resp. osobu přisedícího a porotce kladeny další požadavky. V každém senátu u trestního řízení vedeného proti mladistvému musí být jeden přisedící věnující se profesně mladistvým jako učitel nebo vychovávatel. V rámci porotního soudu pak musí mít pedagogické zázemí čtyři z osmi porotců. Navíc alespoň jeden přisedící a alespoň dva porotci musí být stejného pohlaví jako obžalovaný. Také u řízení o trestných činech v sexuální oblasti se objevují kritéria týkající se pohlaví laiků. V senátu tak musí být zastoupen alespoň jeden soudce nebo přisedící téhož pohlaví jako obžalovaný, resp. oběť. V porotě musí být alespoň dvě osoby stejného pohlaví jako obžalovaný a oběť.¹⁴²

Porotcem či přisedícím se v zásadě může stát každý rakouský občan ve věkovém rozmezí od 25 do 65 let, který má trvalý pobyt na území Rakouska. Z výkonu funkce porotce nebo přisedícího jsou pak vyloučeny osoby, které vzhledem k jejich fyzickému či psychickému stavu nejsou schopné plnit povinnosti úřadu či dostatečně neovládají jazyk soudního řízení. Osoby, proti nimž je vedeno trestní stíhání pro podezření ze spáchání trestného činu, za který náleží trest, jehož hranice přesahuje šest měsíců, resp. osoby pravomocně odsouzené za některý z trestných činů jsou z participace na soudnictví v podobě porotce či přisedícího taktéž vyloučeny. S funkcí porotce jsou pak neslučitelné zejména osoby zastávající funkce spolkového prezidenta, členy spolkové vlády a zemských vlád, zákonodárných sborů jak na úrovni spolku, tak na úrovni země, prezident a viceprezident účetního dvora, kancelář ombudsmana, duchovní a řadový personál státem uznávaných církví a náboženských spolků, soudce, státní zástupce, notář, advokát, čekatelé na toto povolání, probační úředníci, dále zaměstnanci spolkového Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti a jim podřízení státní zaměstnanci a příslušníci městské policie a nakonec osoby bez hlavního bydliště v Rakousku.¹⁴³

Samotný proces výběru porotců a přisedících začíná sestavením seznamu starosty obcí, přičemž tento seznam má obsahovat 0,5 %, resp. v případě Vídně 1 % náhodně vybraných osob z daného volebního okrsku. Toto losování přitom musí proběhnout způsobem zaručujícím stejnou pravděpodobnost výběru každého potenciálního kandidáta, musí tak proběhnout buď automatizovaným programem, nebo způsobem vylučujícím účelové ovlivnění. Posléze dochází k sestavení a zveřejnění abecedního seznamu vylosovaných, kde má každý ve lhůtě 8 dnů možnost vznést námitku proti zápisu do seznamu, pokud tyto osoby nesplňují zákonem stanovené požadavky. K samotnému procesu výběru porotců

¹⁴¹ § 31 BGBl. I Nr 631/1975, Strafprozessordnung.

¹⁴² *Allgemeines zu Laienrichtern*. Dostupné z: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/246/Seite.2460901.html>.

¹⁴³ BGB1. Nr. 256/1990, Geschworenen- und Schöffengesetz.

a přisedících dochází ve dvouletých intervalech. Pokud osoby zapsané v seznamu vykonávaly v průběhu platnosti předchozího seznamu funkci porotce nebo přisedícího alespoň 5 dnů, nebo by pro něj, resp. třetí osoby znamenal výkon této funkce nepřiměřenou osobní či ekonomickou zátěž, nebo by hrozilo poškození veřejných zájmů, může dojít k osvobození z výkonu této funkce.¹⁴⁴ Funkce přisedících a porotců je čestnou, tudíž za její výkon nenáleží plat. Je ovšem poskytována náhrada cestovních výdajů, výdajů na ubytování a skutečně ušlý zisk.¹⁴⁵

Slovensko

S institutem přisedících se v slovenském soudnictví setkáváme v trestněprávních věcech, a to na prvním stupni. V senátech okresních soudů tak působí vedle předsedy senátu dva přisedící. Mezi zákonem vymezené předpoklady pro výkon funkce přisedícího patří dosažení minimální věkové hranice 30 let, svéprávnost a zdravotní způsobilost, slovenské státní občanství a trvalý pobyt na území Slovenska, bezúhonnost a morální vlastnosti zaručující řádný výkon funkce přisedícího.¹⁴⁶ Přisedící musí navíc se svou volbou k určitému soudu souhlasit. Přisedící volí obecné zastupitelstvo v obvodě příslušného soudu z kandidátů z řad občanů, kteří mají trvalý pobyt nebo pracují v obvodě místa soudu. Přisedící navrhuje starostové a primátoři měst, přičemž k navrhovaným kandidátům obecné zastupitelství vyžádá vyjádření předsedy příslušného soudu. Funkce přisedícího trvá čtyři roky.

Přisedícím v pracovním nebo obdobném poměru náleží za výkon funkce vedle náhrady hotových výdajů také náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku, nepracujícím přisedícím se poskytuje náhrada. Přisedícím navíc přísluší za každý den paušální náhrada za výkon funkce. Výkon funkce je omezen na 12 pracovních dnů v roce, nevyžaduje-li charakter projednávané věci vyšší počet dní.¹⁴⁷

Švédsko

Institut přisedících má ve švédském právním systému své hluboce zakořeněné místo. Přestože v minulosti prošla jeho úprava mnoha změnami, na rozdíl od ostatních evropských států nikdy nedošlo k jeho úplnému zrušení.¹⁴⁸

Přisedící jsou ve Švédsku zahrnuti do rozhodovací činnosti soudů v rámci obecného i správního soudnictví, a to jak v prvostupňových, tak i v odvolacích řízeních.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Tamtéž.

¹⁴⁵ BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ. *Schöffen und Geschworene in Österreich*. s. 22. Dostupné z: https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484852308c2a601240a53762107de.de.0/sch%C3%B6ffen+und+geschworene+2011_din+a+5+version.pdf.

¹⁴⁶ Přisedící vojenského soudu musí být navíc profesionální voják nebo příslušník Policejního sboru, Slovenské informační služby, Zboru vězeňské a justiční stráže nebo Železniční policie.

¹⁴⁷ Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudoch a prísediach.

¹⁴⁸ DIESEN, Christian. Lay judges in Sweden. A short introduction. *Revue internationale de droit pénal*. 1/2001 (Vol. 72). s. 313-315. Dostupné z: www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2001-1-page-313.htm.

Co se týče obecného soudnictví, institut se tradičně užívá zejména v trestněprávní oblasti, kde se přísedící podílejí na rozhodování všech případů. Naproti tomu rozhodování civilních sporů bývá zpravidla svěřováno pouze profesionálním soudcům – výjimkou je oblast rodinného práva, kde se přísedící účastní řízení v prvním i ve druhém stupni. Senáty jsou jak v trestním soudnictví, tak i v případě rodinněprávních sporů v prvním stupni složeny z jednoho profesionálního soudce a třech přísedících (v odvolacím řízení se poměr mění na tři ku dvěma ve prospěch soudců). Toto složení je zachováno i v oblasti správního soudnictví, kde však v prvním stupni může rozhodovat i samosoudce. Před Nejvyšším soudem je, stejně jako v ostatních zemích, účast přísedících vyloučena.¹⁵⁰ V rámci senátů náleží přísedícím stejná váha hlasu jako soudcům, mohou proto soudce i přehlasovat, k čemuž však v praxi údajně dochází pouze zřídka.¹⁵¹

Přísedící jsou jmenováni na dobu čtyř let radou obce, v jejímž obvodu se nachází příslušný soud, případně radou hrabství, v jehož obvodu se nachází příslušný odvolací soud, správní soud či odvolací správní soud.¹⁵² Přísedícím se může stát osoba, která dosáhla věku 18 let, která naplňuje veškeré požadavky kladené na řádný výkon funkce, a která zároveň není profesionálním soudcem, soudním úředníkem, státním zástupcem, policistou, advokátem či osobou jinak zapojenou do daného soudního řízení.¹⁵³ Přestože úmyslem zákonodárce bylo zahrnout do role přísedících co nejširší spektrum obyvatelstva, v praxi se průměrný věk zvolených přísedících pohybuje kolem 58 let.¹⁵⁴ Co se týče přidělování přísedících ke konkrétním případům, rozvrh práce je, stejně jako v případě profesionálních soudců, stanoven příslušným soudem. Přísedící obvykle vykonávají svoji funkci 10 až 15 dní ročně.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Legal professions – Sweden. *The European e-Justice Portal*. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1.

¹⁵⁰ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Sweden*. Strasbourg 2014. s. 25. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%291_Sweden_EN.pdf.

¹⁵¹ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Sweden*. Strasbourg 2014. s. 25. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%291_Sweden_EN.pdf.

¹⁵² Legal professions – Sweden. *The European e-Justice Portal*. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1.

¹⁵³ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Sweden*. Strasbourg 2014. s. 27. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%291_Sweden_EN.pdf.

¹⁵⁴ DIESEN, Christian. Lay judges in sweden. A short introduction. *Revue internationale de droit pénal*. 1/2001 (Vol. 72). s. 313-315. Dostupné z: www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2001-1-page-313.htm.

¹⁵⁴ Legal professions – Sweden. *The European e-Justice Portal*. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1.

¹⁵⁵ The task of lay judges. *Sveriges Domstolar*. Dostupné z: <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/District-court/The-tasks-of-lay-judges/>.

I přes dlouholetou tradici institutu se švédská právní úprava přisedících nevyhnula kritice. Ta míří v první řadě na způsob volby přisedících a na skutečnost, že na jejich volbě se podílejí pouze představitelé politických stran, bez jakékoli účasti ze strany justice. V tomto ohledu je kritizován nedostatek kontrolních mechanismů, jež by zabránily výběru ovlivněnému příslušností k určité politické straně. Někteří namítají i příliš významnou roli institutu, kterou mu švédský právní systém přiznává, stejně jako nadměrný počet přisedících (k roku 2012 jich bylo celkem 8.500). Problémům s nedostatkem osob vhodných k výkonu funkce by měl zamezit návrh, dle kterého by byl institut přisedících vyňat z oblasti rodinněprávních sporů, jakož i z rozhodování u odvolacích soudů. Další kritika se dotýká také možnosti přisedících přehlasovat profesionální soudce, neuspokojivého výkonu funkce či nedostatku odborné přípravy.¹⁵⁶

K roku 2012 byl počet přisedících ve Švédsku na 100 000 obyvatel celkem 90.¹⁵⁷ Přisedícím náleží za den vykonané služby 300 švédských korun (cca 850 Kč) spolu s náhradou ušlého příjmu (až do výše cca 3.000 Kč).¹⁵⁸

Spojené království

Anglie a Wales

V anglickém právním systému se laický prvek v soudnictví objevuje poměrně často. Jedná se o pozici tzv. lay magistrate, tedy laického „smírčího soudce“. Je využíván zejména v trestním soudnictví, kde smírčí soudce řeší samostatně méně závažné trestné činy, případně je součástí tříčlenného senátu (jeden profesionální soudce a dva přisedící), jež řeší závažnější trestné činy.¹⁵⁹ Dané osoby se dále podílejí také na rozhodování některých soukromoprávních věcí, zejména z oblasti rodinného práva.¹⁶⁰

Smírčím soudcem může být jmenována osoba ve věku mezi 18 a 65 lety, která pobývá v obvodu soudu, ke kterému má být jmenována, není v úpadku, je bezúhonná a není členem ozbrojených sil. Smírčí soudce je z pověření královny jmenován Lordem Kancléřem. Návrh kandidátů podává místní poradní rada poté, co každý z kandidátů projde výběrovým řízením.

¹⁵⁶ GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO): *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation report Sweden; Strasbourg, 2014.* s. 28. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%291_Sweden_EN.pdf.

¹⁵⁷ THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ): *Report on „European judicial systems: Edition 2014 (Data 2012): Efficiency and quality of justice.* 2014. s. 167. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

¹⁵⁸ DIESEN, Christian. Lay judges in sweden. A short introduction. *Revue internationale de droit pénal.* 1/2001 (Vol. 72). s. 313-315. Dostupné z: www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2001-1-page-313.htm.

¹⁵⁸ Legal professions – Sweden. *The European e-Justice Portal.* Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1.

¹⁵⁹ Legal professions - England and Wales. *The European e-Justice Portal.* Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ew-en.do?member=1.

¹⁶⁰ Doing the Job of Magistrate. *Magistrates Association.* Dostupné z: <https://www.magistrates-association.org.uk/about-magistrates/doing-job-magistrate>.

Nově jmenovaný smírčí soudce musí následně absolvovat sérii školení zaměřených na rozvoj schopností v oblasti osobního řízení, týmové práce a zpracovávání rozhodnutí.¹⁶¹

V trestněprávních a některých vybraných civilních věcech (typicky pomluva, podvod apod.) je v anglickém právním systému využíváno i institutu porotce. Úkolem poroty je rozhodnout pouze o vině obžalovaného, přičemž rozhodování o trestu náleží výhradně profesionálnímu soudci. Jednotliví porotci jsou vybíráni náhodně z registru prostřednictvím počítačového programu.

Počet přísedících na 100.000 obyvatel byl v Anglii a Walesu k roku 2012 celkem 41. Smírčí soudci mají nárok na proplacení cestovních náhrad a prokazatelně vzniklých nákladů.¹⁶²

Severní Irsko

Systém jmenování je obdobný jako v Anglii a Walesu, stejně jako název funkce – lay magistrate. V Severním Irsku se „smírčí soudci“ účastní rozhodování u speciálních trestních soudů pro mladistvé, kde se senát skládá z jednoho profesionálního soudce a dvou přísedících, přičemž všichni mají stejnou váhu hlasů. Dále se institutu přísedících využívá v rodinněprávních věcech, zejména věcech týkajících se péče o nezletilého. V obou uvedených případech se přísedící, ve stejně složeném senátu, podílejí i na rozhodování v odvolacím řízení. „Smírčí soudce“ má navíc pravomoc vydávat soudní předvolání a soudní příkazy.¹⁶³

Skotsko

Ve skotské právní úpravě je institut přísedícího zahrnut pouze v trestněprávní agendě soudů, a to v rámci rozhodování o méně závažných trestných činech, zejména pak o dopravních, případně majetkových trestných činech. V závislosti na závažnosti případu rozhodují „laičtí soudci“ samostatně či v tříčlenném senátu. Horní hranice trestů, jež mohou uložit, je 60 dnů odnětí svobody, popřípadě peněžitý trest do 2 500 liber. Vzhledem k tomu, že v těchto případech rozhodují laikové bez účasti profesionálního soudce, mají vždy k ruce poradce s právnickým vzděláním.¹⁶⁴ Jsou jmenováni na období 5 let ministrem spravedlnosti na návrh

¹⁶¹ Lay people and their role in the English legal system. *Brief.co.uk*. Dostupné z: <http://www.inbrief.co.uk/legal-system/lay-magistrates-juries/>.

¹⁶² THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ): *Report on „European judicial systems: Edition 2014 (Data 2012): Efficiency and quality of justice*. 2014. s. 171. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

¹⁶³ Lay Magistrate: Main functions. *Judicial Studies Board for Northern Ireland*. Dostupné z: <http://www.jsbni.com/Lay-Magistrates/Pages/Main-Functions.aspx>.

¹⁶⁴ Justices of the Peace : Judicial and Administrative Duties. *Judiciary of Scotland*. Dostupné z: <http://www.scotland-judiciary.org.uk/38/0/Justices-of-the-Peace>.

poradní komise ministerstva. Po jmenování musí absolvovat školení zaměřené na oblast trestního práva hmotného a procesního.¹⁶⁵

5.4 Závěr

Účast laického prvku na soudním rozhodování je v evropském právním prostředí poměrně silně zakotvena. Setkáváme se s ním jak v trestní, tak v civilní větvi soudního řízení, přičemž právní úprava České republiky v zásadě nevykazuje žádné větší, resp. výraznější koncepční odchylky od modelů, které nalézáme v jiných evropských státech.

Stávající model české právní úpravy předpokládá účast laického prvku na prvním stupni trestního soudního řízení a na prvním stupni rozhodování o pracovněprávních sporech. Z tohoto uhlu pohledu stojí na pomezí dvou extrémnějších variant právního řešení (úprava neobsahující institut přísedících a úprava obsahující senáty složené jen z přísedících). S ohledem na historickou zkušenost a relativně uspokojivé výsledky, které současný model uplatňovaný v České republice přináší, se domníváme, že by nemělo docházet k jakýmkoliv zásadním změnám stran právní úpravy postavení přísedících.

Účast laické veřejnosti na soudním rozhodování, ať už v trestních či pracovněprávních věcech, má i v dnešní době svůj nezanedbatelný význam. Brání vzniku kabinetní justice, tedy justice uzavřené. Jde proto nesporně o potřebnou součást veřejné kontroly. Lze uvažovat o porotách, různých systémech nominace přísedících, jakýkoliv návrh v této oblasti by měl být ovšem součástí komplexního a koncepčního řešení, což je třeba zdůraznit. Výsledek reformních snah musí vyhovovat zájmu na efektivním výkonu spravedlnosti a v neposlední řadě také potřebám soudů. Některá složitá soudní jednání, zvláště trestní, trvají řadu dní. Po tu dobu musí být na každé takové jednání přísedící či členové poroty uvolněni z práce. Provádět v tomto směru změny by mohlo přinést požadavky na mnohé legislativní úpravy.

Pokud jde o otázku zrušení přísedících na okresních soudech ve věcech trestních, jeví se tento postup nekonceptní. Jestliže pracovněprávní spory mají v zásadě i nadále být rozhodovány v senátech, nikoliv tedy samosoudcem, je otázkou, zda by stejný model neměl zůstat zachován i v případě rozhodování o trestných činech. Ačkoliv institut samosoudce existuje i v řízeních o přestupcích před správními soudy, hranice mezi těmito činy a trestním rozhodováním spíše odůvodňuje ponechání senátního rozhodování v těchto věcech.

Pokud jde o trestní řízení, již nyní se přísedící podílejí pouze na prvostupňovém rozhodování. Účastní se tedy soudního řízení, na jehož bedrech by měla spočívat tíha dokazování. Je-li pak přidanou hodnotou přísedících vnesení životních zkušeností do soudního rozhodování

¹⁶⁵ About JP courts. *Scottish Courts and Tribunals*. Dostupné z: <https://www.scotcourts.gov.uk/the-courts/jp-court/about-jp-courts>.

a pohledu nezatíženého o právní nuance, lze hodnotit danou právní úpravu jako zcela vyhovující. Stejně tak je třeba zdůraznit, že společenská důležitost postavení přisedícího nijak netrpí tím, že je existence daného institutu předpokládána pouze na prvním stupni trestního soudního řízení. Přisedící totiž rozhodují jen o těch nejzávažnějších typech trestných činů, které spadají do pravomoci prvostupňových soudů. Z působnosti institutu přisedících jsou totiž vyloučeny trestné činy, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let. Tyto jsou rozhodovány samosoudcem.

V oblasti rozhodování pracovněprávních sporů se jeví česká právní úprava také jako zcela optimální. V některých evropských zemích sice nalézáme právní úpravu, která rozdílně kupř. předpokládá účast zaměstnanců a zaměstnavatelů na rozhodování soudních sporů, je třeba se ovšem zamýšlet nakolik má tento model v České republice tradici a společenské ospravedlnění. Domníváme se, že existence daného modelu v některých státech je ve značné míře determinována historickou zkušeností a důležitostí tzv. „trade unions“ v těchto zemích. Striktně se sice nelze vůči danému modelu stavět. Každá zamýšlená změna by si ovšem měla být vědoma toho, že nelze bez dalšího přenést určitý právní model do země s jinou kulturou a dějinnými zkušenostmi. V zásadě máme za to, že stávající model by měl být proto v aktuální podobě zachován a neměl by podléhat žádným výraznějším změnám.

Důvod neshledáváme ani ke změnám stran způsobu výběru přisedících či předpokladů pro výkon této funkce. Jestliže v některých evropských státech jsou přisedící vybíráni z volebních seznamů, je třeba zdůraznit, že daný model nemusí nutně fungovat i v České republice. Daný model totiž jako základní podmínku účinnosti předpokládá vysokou úroveň občanské společnosti a zájem na rozhodování o věcech veřejných. Je třeba trvat na hlubším zkoumání, zda takováto poptávka existuje i v České republice. Stane-li se totiž ze zastávání funkce přisedícího povinnost, existuje vážné riziko, že daná funkce ztratí na prestiži, kterou navzdory pohybnostem i nyní nepochybně má. Absence ztotožnění se s daným institutem povede k zhoršení stávajícího stavu. Jsme proto názoru, že povinné zastávání funkce přisedícího není pro české prostředí vhodné. Zakotvení případné občanské povinnosti zúčastnit se soudního řízení trestního jako přisedící, je-li k tomu příslušná osoba soudem vyzvána, nelze doporučit. Důvodem je i zdlouhavost obsazování senátu právě takovýmto způsobem. Dáno je to, mimo jiné, i nutností připustit tzv. opt-out.

Funkce přisedícího by měla zůstat i nadále zásadně čestná. Současně je však třeba uvažovat o ztraktivnění této pozice. Vést by měla k růstu plurality mezi přisedícími. Ideálním se jeví dosažení různé věkové struktury přisedících, stejně tak jako jejich rozdílných životních zkušeností a znalostí.

Stran sestavování senátů je nutné především zdůraznit, že ve vztahu k přisedícím by měla být zohledněna minimálně jejich specializace na trestní či civilní úsek. Současně je třeba trvat na tom, aby jednotlivé soudy v rozvrhu práce předem a srozumitelně stanovily způsob, jakým

budou místa přísedících v senátech obsazována. V případě splnění této podmínky by vůbec nebylo třeba uvažovat o jakýchkoliv změnách v dané oblasti. Stejně tak upozorňujeme, že nemá valného významu uvažovat o výběru přísedících jiným způsobem, než je tomu o soudců (tj. dosud nezavedeným a pouze uvažovaným elektronickým systémem).

Současně je třeba zajistit, aby způsob přidělování přísedících do senátů byl natolik flexibilní, aby nevedl k ohrožení funkčnosti rozhodování jednotlivých senátů. Je třeba respektovat, že přísedící jsou ve svém každodenním životě vázáni pracovními či jinými povinnostmi, které jim na rozdíl od soudců nedovolují mnohem častěji zúčastnit se soudního jednání v libovolný den. Jakákoliv úprava by tak měla respektovat potřebu řádného chodu justice a včasného vyřizování soudního nápadu.

Diskutabilní je otázka zvýšení věkové hranice pro výkon přísedícího. V některých státech (třeba Francie) je tato hranice ještě nižší a v zásadě nezpůsobuje jakékoliv negativní jevy. Je třeba zdůraznit, že věk 30 let je dostatečně vysoký pro zajištění, že funkci přísedícího bude zastávat pouze vyzrálá osobnost s požadovanou životní zkušeností. Případné posunutí věkové hranice o dalších několik let výše by mohlo přinést vyřazení nastupující generace ochotné účastnit se rozhodování o věcech veřejných.

Zvýšení věkové hranice pro výkon funkce přísedícího může vést k narušení požadované diverzity v celkové struktuře přísedících. Lze proto doporučit nezavádění horní věkové hranice a ponechání obecné spodní hranice podle stávající úpravy. Samotný věk by s ohledem na postavení přísedícího v senátě (který neřídí jednání a zpravidla nepřipravuje text návrhu rozhodnutí) ostatně neměl hrát tak důležitou roli jako je tomu v případě soudců. Smyslem funkce přísedícího je, aby daná osoba disponovala určitou životní zkušeností, horní věková hranice ovšem může vyloučit z okruhu potenciálních přísedících ty jednotlivce, které tyto zkušenosti mají.

Primárním smyslem institutu přísedícího je vnesení laického prvku do soudního řízení, nikoliv odborných vědomostí. Již z povahy věci plyne, že je to primárně předseda senátu, který zodpovídá za odbornou stránku vedení soudního řízení. Přísedící vnáší svoji účastí na řízení praktickou zkušenost vlastního života. Odbornou stránku věci zajišťují profesionální soudci. Pokud jde o odborné znalosti, nemá proto smysl o podpoře ze strany přísedících v širším rozsahu, než je tomu dosud, ani uvažovat. Přímo naopak – přísedící má v případě trestních věcí především posoudit „prokázání“ skutkového stavu věci a společenskou závažnost spáchaného skutku. V pracovních věcech vnáší do případu svůj laický pohled na věc. Odborné znalosti práva nad rámec „obecných vědomostí“ mu při této činnosti nemusí být nutně nápomocné. S tím souvisí i otázka prodloužení délky funkčního období přísedících. Případné prodloužení jistě zajistí, že přísedící budou mít dostatečné zkušenosti s rozhodováním soudních sporů a budou více odborně erudováni, poškozeno však bude jejich laické vnímání, což by mělo být podstatou přidané hodnoty tohoto institutu.

6. Vzdělávání soudců

6.1 Úvod

Problematika vzdělávání soudců je v současné době nahlížena jako jeden ze základních aspektů řádného chodu justice. Napomáhá k zajištění vyšší kompetentnosti, nezávislosti a důvěryhodnosti soudnictví.¹⁶⁶ Vyšší míru nezávislosti justice lze totiž dosáhnout i zakotvením povinností soudců získat, udržet a nadále prohlubovat své profesní dovednosti. Zajištěním dostatečné úrovně znalostí a profesních schopností soudců, která se odpovídajícím způsobem odráží ve výsledcích jejich rozhodovací činnosti, ve svém důsledku přispívá i k větší důvěře veřejnosti v justici.¹⁶⁷

Vzdělávání soudců v sobě zahrnuje nejen počáteční odbornou přípravu (*initial service*), která se řadí mezi základní předpoklady pro výkon soudcovské profese, ale také průběžné vzdělávání během výkonu funkce (*in-service training*, popř. *continuous training*). Přístup evropských států k oběma těmto oblastem se liší v mnoha aspektech. Státy kontinentálního právního systému dávají důraz na počáteční odbornou přípravu, zatímco u angloamerického systému je patrná tendence k posílení funkce následného, průběžného školení.

Tyto rozdíly mají svůj původ v přístupu daných států k soudcovské profesi jako takové – kontinentální právní systém je ovládán kariérním modelem soudce, v rámci kterého je k odborné přípravě přistupováno jako k nutnému předpokladu pro samotné jmenování soudců, vybíraných převážně z čerstvých absolventů. Naproti tomu ve státech angloamerického systému je tradičně upřednostňován výběr soudců z řad zkušených právníků z jiných oblastí (např. advokacie), jejichž soudcovské znalosti a dovednosti jsou prohlubovány až během výkonu jejich funkce.¹⁶⁸

Kromě koncepčních přístupů se rozdíly projevují i ve výběru konkrétních metod vzdělávání (prezenční semináře, online kurzy apod.), v zaměření vzdělávacích kurzů (znalosti hmotného a procesního práva, dovednosti týkající se výkonu soudcovské profese, soudní etika apod.) a v orgánu, který je zodpovědný za poskytování vzdělávání (státní vzdělávací instituce, speciální útvary spadající pod působnost ministerstva spravedlnosti, útvary soudních

¹⁶⁶ COUNCIL OF EUROPE. *Project report „Training of judges“*. s. 9. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/Eastern%20Partnership_Report%20on%20Training%20of%20Judges_English_Final%20version_15%2005%202012.pdf.

¹⁶⁷ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE). *Opinion no. 4 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and european levels*. Strasbourg. 27. 11. 2003, body 1-5. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE%282003%29OP4_en.pdf.

¹⁶⁸ JUDICIAL STUDIES ALLIANCE. *Judicial Training & Education Assessment Tool (Draft report prepared for CEPEJ)*. 1. 10. 2007. s. 6. Dostupné z: https://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/files/Judicial_Training_and_Educational_Assessment_Tool.pdf.

samosprávných orgánů, instituce přidružené k univerzitám apod.).¹⁶⁹ Velmi zásadním tématem je v této souvislosti i otázka povinného absolvování průběžných vzdělávacích kurzů a případný postih za její nesplnění (viz dále).

I přes zmíněné odlišnosti v pojetí problematiky vzdělávání soudců ze stran jednotlivých států je v obecném měřítku přijímán konsensus o jejím zásadním významu, který je promítnut v řadě doporučení či dalších instrumentů mezinárodních institucí, zejména potom Rady Evropy.¹⁷⁰ Potřeba nejen počátečního, ale především také průběžného vzdělávání totiž roste spolu se zvyšováním počtu projednávaných případů a stále komplexnějšími právními systémy a dílčími právními otázkami.¹⁷¹ Průběžné vzdělávání soudců během výkonu své funkce je odůvodněno nejen častými změnami právní úpravy a vývojem nových technologií, ale také nabýváním nových povinností a úkolů spadajících do soudcovské agendy (např. v případě kariérního přesunu k jiné právní specializaci či jmenováním do funkce jako např. předseda soudu či kolegia).¹⁷²

Co se týče porovnání systémů průběžného vzdělávání soudců zavedených v jiných evropských státech, srovnávací studie CEPEJ¹⁷³ kromě obecně zaměřených programů rozlišuje i mezi vzděláváním pro účely výkonu některých soudních specializací (např. ekonomické či administrativní záležitosti), zajištění soudního managementu (např. předseda soudu) či užívání počítačových a jiných elektronických zařízení.

¹⁶⁹ THOMAS, Cheryl. *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions (Report prepared for the Judicial Studies Board)*. Květen 2006. s. 12. Dostupné z: https://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/files/Judicial_Training_and_Education_in_other_Jurisdictions.pdf.

¹⁷⁰ Např. *Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, Committee of Ministers*. body 56 a 57. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>; CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE). *Opinion no. 3 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and european levels*. Strasbourg 19. 11. 2002. body 25 a 47. Dostupné z: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE%20Opinion%203_EN.pdf; CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE). *Opinion no. 4 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and european levels*. Strasbourg. 27. 11. 2003. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE%282003%29OP4_en.pdf.

¹⁷¹ THOMAS, Cheryl. *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions (Report prepared for the Judicial Studies Board)*. Květen 2006. s. 12. Dostupné z: https://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/files/Judicial_Training_and_Education_in_other_Jurisdictions.pdf.

¹⁷² CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE). *Opinion no. 4 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and european levels*. Strasbourg. 27. 11. 2003. bod 32. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE%282003%29OP4_en.pdf.

¹⁷³ THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). *Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"*. s. 292-293. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

Z celkového počtu 48 států (popř. jiných entit¹⁷⁴) existuje obecně zaměřené průběžné vzdělávání soudců na povinné bázi v 19 státech (data k roku 2012).¹⁷⁵ U specifického zaměření vzdělávacích programů se systémy s povinnou účastí soudců vyskytují v následujících státech: programy určené pro nabytí znalostí v rámci soudní specializace – 17 států¹⁷⁶, programy zaměřené na soudní management – 10 států¹⁷⁷, vzdělávací kurzy zaměřené na znalosti v oblasti počítačové a jiné techniky – 9 států¹⁷⁸. Ve většině států tyto vzdělávací kurzy probíhají na pravidelné každoroční bázi (např. jednou za tři měsíce).

6.2 Současný stav v České republice

Povinnost soudce průběžně se vzdělávat je zakotvena v § 82 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále též „ZSS“), dle něhož je soudce „... povinen dbát soustavným vzděláváním o prohlubování svých odborných právních a dalších znalostí potřebných pro řádný výkon funkce. K tomu vedle samostatného studia využívá zejména vzdělávací akce, organizované Justiční akademií, případně soudy a vysokými školami“. Přestože zákon stanoví „povinnost“, česká právní úprava týkající se průběžného vzdělávání soudců nezavádí žádné bližší provedení této povinnosti, ani případný postih za její nesplnění (srov. § 86 a násl. ZSS). Průběžné vzdělávání soudců v České republice tedy z povahy věci fakticky není povinné a je ponecháno na samotných soudcích, jakým způsobem k plnění této zákonem stanovené povinnosti přistoupí.

Vzdělávání soudců v České republice zajišťuje Justiční akademie, instituce zřízená zákonem o soudech a soudcích. Justiční akademie zejména připravuje a po organizační a odborné stránce zabezpečuje výchovu a vzdělávání čekatelů v rámci přípravy justičních a právních čekatelů a soustavné vzdělávání soudců, státních zástupců a dalších osob, působících v justici. Tuto činnost vykonává v úzké součinnosti se soudy a státními zastupitelstvími tak, aby co nejlépe odpovídala jejich potřebám.

Rada Justiční akademie řídí po odborné stránce výchovnou a vzdělávací činnost Justiční akademie, zejména stanoví celkovou obsahovou náplň vzdělávací činnosti, studijní programy jednotlivých vzdělávacích akcí a zásady zařazování justičních čekatelů, vyšších soudních úředníků a dalších osob do vzdělávání. Vzdělávání v Justiční akademii probíhá dle plánu vzdělávání pro daný kalendářní rok. Plán se tvoří ve spolupráci se soudy a státními zastupitelstvími a s jednotlivými členy Rady Justiční akademie, přičemž jednotliví její členové

¹⁷⁴ Do srovnávací studie jsou kromě států zařazeny i některé entity, jako např. Severní Irsko, Skotsko či Anglie a Wales.

¹⁷⁵ Arménie, Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Estonsko, Francie, Řecko, Irsko, Litva, Lotyšsko, Moldavsko, Černá Hora, Nizozemí, Polsko, Rumunsko, Makedonská republika, Ukrajina, Anglie a Wales, Skotsko, Izrael.

¹⁷⁶ Arménie, Ázerbájdžán, Belgie, Estonsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Irsko, Litva, Moldavsko, Černá Hora, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Makedonská republika, Severní Irsko, Skotsko.

¹⁷⁷ Arménie, Ázerbájdžán, Francie, Litva, Moldavsko, Nizozemí, Norsko, Slovinsko, Makedonská republika, Skotsko.

¹⁷⁸ Arménie, Ázerbájdžán, Řecko, Irsko, Moldavsko, Norsko, Španělsko, Makedonská republika, Skotsko.

jsou odbornými garanty příslušných oblastí vzdělávání (civilní právo, trestní právo, správní právo, insolvenční právo, jazykové vzdělávání, měkké disciplíny, ICT apod.) a vedou pracovní skupiny schvalované Radou, jejímiž členy jsou také zaměstnanci Justiční akademie. Činnost Justiční akademie je financována Ministerstvem spravedlnosti.

Co se týče konkrétní výstavby vzdělávacího systému v České republice, Justiční akademie poskytuje soudcům jak prezenční semináře, tak i moduly elektronického online vzdělávání či smíšené moduly. Vzdělávací programy jsou nabízeny jak na celostátní a regionální úrovni, tak i na úrovni jednotlivých soudů. Svým zaměřením se dotýkají nejen vnitrostátního právního prostředí, ale často také unijní legislativy.

6.3 Úprava ve vybraných členských státech Evropské unie

Bulharsko

Vzdělávání soudců v Bulharsku je upraveno zákonem o justičním systému¹⁷⁹. Od roku 2004 spadá tato problematika do gesce Národního justičního institutu¹⁸⁰, který pořádá kurzy jak pro začínající soudce, tak pro soudce, kteří jsou již ve službě a usilují o rozvoj svých profesních schopností. Kurzy v rámci průběžného vzdělávání nejsou pro soudce povinné. Účast na nich je tedy právem a nikoliv povinností.

Výjimkou z nepovinného vzdělávání jsou specifické situace, pro které je úkolem Nejvyšší soudní rady vymezit kurzy s povinnou účastí. Tyto situace zahrnují povyšování soudců, jejich jmenování předsedy soudů a jejich specializování. V těchto případech je vzdělávání pro soudce povinné.¹⁸¹

Obsah kurzů je zaměřen na obecná i aktuální témata, která mohou zahrnovat zejména legislativní změny, souvislosti evropského práva apod. Kurzy se zaměřují na vnitrostátní a evropské právo i související mimoprávní aspekty.¹⁸²

Dánsko

Vzdělávací akce jsou v Dánsku od roku 1999 organizovány Dánskou soudní správou.¹⁸³ Oproti kurzům pořádaným pro osoby vstupující do soudního systému, které jsou povinné, kurzy pořádané v rámci průběžného vzdělávání pro soudce povinné nejsou.

¹⁷⁹ V anglickém jazyce dostupné zde: *Judiciary System Act. Supreme Court of Cassation: Republic of Bulgaria*. Dostupné z: http://www.vks.bg/english/vksen_p04_06.htm.

¹⁸⁰ About Us. *National Institute of Justice*. Dostupné z: <http://www.nij.bg/Articles/Articles.aspx?lang=en-US&pageid=498>.

¹⁸¹ Čl. 261 zákona o justičním systému.

¹⁸² EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: Bulgaria*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=d07da3aa-4254-4082-84a9-7d11ce8a94fa>.

¹⁸³ Více viz THE DANISH COURT ADMINISTRATION. *Danmarks Domstole*. Dostupné z: <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx>.

Soudci se mohou rozhodnout, zda si budou udržovat a vylepšovat své odborné znalosti výhradně samostudiem či vlastní účastí na konferencích či jiných akcích, nebo rovněž využijí kurzy organizované soudní správou. Kurzy jsou vyhlašovány jednou ročně a potenciální účastníci si mohou vybrat, kterých se mají zájem zúčastnit.¹⁸⁴

Dánská soudní správa je členem Evropské sítě justičního vzdělávání (EJTN) a Severské vzdělávací sítě (SEND), které nabízejí další kurzy.¹⁸⁵

Estonsko

Justiční vzdělávání je v Estonsku upraveno zákonem o soudech¹⁸⁶. Vzdělávací kurzy jsou pořádány Radou pro justiční vzdělávání ve spolupráci s Odborem justičního vzdělávání Nejvyššího soudu Estonské republiky.¹⁸⁷ Kurzy určené k profesnímu rozvoji soudců jsou koncipovány jako nepovinné. Jsou vyhlašovány jednou ročně a v rámci každého roku se jich zúčastní v průměru 240 osob.

Nejvyšší soud Estonské republiky je členem Evropské sítě justičního vzdělávání (EJTN), která rozšiřuje možnosti vzdělávání soudců. Vnitrostátního vzdělávání se mohou účastnit i odborníci ze zahraničí.¹⁸⁸

Zajímavostí je, že podpůrným podkladem pro další vzdělávání soudců jsou kromě oficiálně organizovaných vzdělávacích akcí i analýzy rozhodovací činnosti soudů, kterou pravidelně vypracovávají zaměstnanci Nejvyššího soudu a rozesílají ji soudcům.¹⁸⁹

Francie

Justiční vzdělávání je ve Francii upraveno v zákoně o organizaci justice¹⁹⁰. Organizace vzdělávacích aktivit je od roku 1958 svěřena Národní škole pro soudnictví¹⁹¹, která pořádá

¹⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: Denmark*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=c859013c-f49b-4bdb-8bf5-57a53b778edd>.

¹⁸⁵ Více viz program EJTN na rok 2016: EUROPEAN JUDICIAL TRAINING NETWORK. *2016 calendar of training activities*. 2016. Dostupné z: <http://www.ejtn.eu/Documents/Calendar%20of%20Activities/Calendar%20of%20Activities%202016-EN.pdf>.

¹⁸⁶ V anglickém jazyce dostupné zde: Courts Act: Passed 19.06.2002 RT I 2002, 64, 390 entry into force 29.07.2002. *Legislationline.org*. Dostupné z: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5137/file/Estonia_Courts%20Act_2002_am2013_en.pdf.

¹⁸⁷ Training Of Judges. *Supreme Court Republic of Estonia*. Dostupné z: <http://www.nc.ee/?id=1445>.

¹⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: Estonia*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=e8989fb6-2cd6-4a40-a561-18b3f65cb789>.

¹⁸⁹ *Best Practices in training of judges and prosecutors*. 2014. Dostupné z: [http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/TNA_01_Estonia_EU_en%20\(17\)%20\(1\).pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/TNA_01_Estonia_EU_en%20(17)%20(1).pdf).

¹⁹⁰ Ve francouzském jazyce dostupné zde: *Code de l'organisation judiciaire*. Dostupné z: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/fr479fr.pdf>.

¹⁹¹ ENM: INTERNATIONAL DEPARTMENT. *Judicial Training Catalogue*. 2015. Dostupné z: <http://formation.enm.justice.fr/Lists/EspaceDocumentaire/Catalogue-DI-en-2015.pdf>. s. 4 a násl.

vzdělávací kurzy jak pro osoby vstupující do justice, tak i pro soudce v rámci dalšího vzdělávání.¹⁹²

Vzdělávání je pro soudce povinné od roku 2008. Požadovaný rozsah absolvovaných kurzů je alespoň pět dní v roce.¹⁹³

Maďarsko

Zatímco se v Německu diskutuje o zavedení povinného vzdělávání soudců, v Maďarsku k tomuto kroku již přistoupili, a to zákonem z roku 2010 měnícím některé organizační aspekty systému soudnictví.¹⁹⁴

Povinnost soudců k průběžnému vzdělávání je nyní stanovena v zákoně o postavení soudců a jejich odměňování. Dle tohoto zákona se musí soudci účastnit pravidelného, k výkonu jejich soudcovské činnosti nutného a zároveň bezplatného vzdělávání. Zároveň mají povinnost každé tři roky prokázat absolvování předsedou Národního soudního úřadu určeného vzdělávacího rámce. Za zaviněné nesplnění povinnosti účastnit se průběžného vzdělávání stanovuje zákon sankci v podobě zahájení přezkumu a nemožnosti podat přihlášku na přestup na vyšší soudní pozici.¹⁹⁵

Vzdělávání zajišťuje Maďarská justiční akademie. Systém vzdělávání a pravidla absolvování vzdělávací povinnosti určuje předseda Národního soudního úřadu.

Německo

Průběžné vzdělávání soudců nepodléhá zákonné regulaci a je plně dobrovolné. Od roku 2006 se nicméně uvažuje o změně a zavedení povinné formy průběžného vzdělávání.

Uzákonění povinnosti účastnit se dalšího vzdělávání soudců představuje v německém prostředí kontroverzní a diskutované téma.¹⁹⁶ Mnoho soudců se proti zavedení povinného vzdělávání brání tvrzením, že tato povinnost by měla povahu nelegitimního zásahu do soudcovské autonomie garantované článkem 97 Základního zákona¹⁹⁷. Zaznívají ovšem

¹⁹² Katalog pro rok 2016 dostupný zde: ENM. *Catalogue de formation continue*. 2016. Dostupné z: http://www.enm.justice.fr/sites/default/files/catalogues/Catalogue_FC_2016.pdf.

¹⁹³ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: France*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=d607ab8c-3fbb-44d1-86e5-69da430ae370>.

¹⁹⁴ A bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításokról szóló 2010. Évi CLXXXIII. törvény.

¹⁹⁵ § 45 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. Évi CLXII. törvény.

¹⁹⁶ Viz. dále: *Fortbildungspflicht für Richter?*. Mechthild Dyckmans, Deutsche Richterzeitung DRiZ 2008 Heft 5, 149-151. Überregionale Fortbildung für Richter und Staatsanwälte an der Deutschen Rechtsakademie, Frank Jüttner, Deutsche Richterzeitung DRiZ 2011 Heft 3, 87-88; Fortbildungspflicht ins Gesetz? Pro und Contra, Klaus Henning und Urban Sandherr, Deutsche Richterzeitung DRiZ 2013 Heft 12, 396-397; Was ist gute Fortbildung? Thesenpapier der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie (2012).

¹⁹⁷ Dle článku 97 Základního zákona jsou soudci nezávislí a podléhají pouze zákonům.

také názory, že osoby domáhající se svého práva před soudem mohou oprávněně klást na soudce nárok v podobě jeho průběžného vzdělávání. Není přitom dle názoru Keldungse, soudce vrchního zemského soudu, zřejmé, proč se jisté profesní skupiny musí dle příslušných předpisů průběžně vzdělávat, na soudce ovšem taková povinnost nedopadá.¹⁹⁸

Dle Gerharda Schaberga zákonodárce vědomě nezakomponoval do zákona o soudcích povinnost soudců k dalšímu vzdělávání. Cílem soudcovské činnosti je totiž vydávat „*optimální rozhodnutí*“. Tento cíl může být splněn pouze v případě, že k tomu nutné předpoklady jsou dány v osobě soudce, zejména znalost vývoje judikatury a odborné literatury, ale také pomocných právních věd a politicko-společenského rozvoje. Tyto znalosti nicméně nelze vynutit. Vytýkat vady rozhodnutí plynoucí z nedostatečné kvalifikace soudce by mělo být úkolem soudů rozhodujících o opravném prostředku, nikoliv předmětem „*služebního dohledu*“.¹⁹⁹

Svaz německých soudců se ve svém dubnovém stanovisku v roce 2016 vyjádřil k některým aspektům průběžného vzdělávání soudců. Zejména se toto vyjádření týká časového rozsahu vzdělávání, který doporučuje určit způsobem umožňujícím sloučit tyto aktivity s dalšími povinnostmi soudce a s jeho rodinným životem. Zaznívá v něm doporučení plně přenechat volbu dalšího vzdělávání a samotný předmět vzdělávání soudcům. Učinit účast na vzdělávací akci předpokladem pro kariéerní postup považuje Svaz německých soudců za nepřijatelné. Na druhé straně by měla být soudcům poskytnuta možnost účastnit se vzdělávacích akcí v případě, že to považují za vhodné. Hrazení nákladů vzdělávání včetně cestovních nákladů nebo účastnických poplatků ovšem považují za samozřejmost.²⁰⁰

Nizozemsko

Pořádání vzdělávacích kurzů je od roku 1960 úkolem Výukového a studijního centra pro soudnictví²⁰¹. Účast na kurzech, které jsou vyhlášovány jednou ročně, není pro soudce povinná.

Dle postoje Soudní rady je nicméně vhodné, aby každý soudce strávil na kurzech nejméně 30 hodin ročně. V průměru se vzdělávacích programů zúčastní 25 000 osob každý rok.

¹⁹⁸ HOLZER, Markus: *Unzulaessiger Eingriff in die richterliche Unabhaengigkeit durch Fortbildungsverpflichtung? – Ein Beitrag von Keldungs*. Dostupné z: http://www.verwaltungspraxis.jurion.de/news/verwaltungsnews-aus-der-fachpresse/?user_aktuelles_pi1%5Baid%5D=264050&cHash=00e6b51a42063b497f7f7923e40bd725.

¹⁹⁹ SCHABERG, Gerhard: Richterliche Unabhaengigkeit und Ethik in *MRH Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins*. č. 2/2009. Dostupné z: <http://www.richterverein.de/index.htm?/mhr/mhr092/m092inh.htm>.

²⁰⁰ DEUTSCHER RICHTERBUND. *Eckpunkte zur der Richter und Staatsanwaelte*. Dostupné z: http://www.drb.de/fileadmin/docs_public/Positionen/DRB_160428_Eckpunkte_zur_Fortbildung_der_Richter_und_Staatsanw%C3%A4lte.pdf.

²⁰¹ Více viz SSR: Excellent training for a just society. *Training and Study Centre for the Judiciary*. Dostupné z: https://ssr.nl/index.php?page=english-page&hl=nl_NL.

Výukové a studijní centrum disponuje četnými zahraničními kontakty, kromě Evropské sítě pro justiční vzdělávání (EJTN) je to např. Mezinárodní organizace justičního vzdělávání, Mezinárodní asociace soudů apod. Tyto kontakty podporují možnost účasti zahraničních lektorů či výměnných studijních pobytů.²⁰²

Rakousko

Průběžné vzdělávání soudců je zabezpečováno vyrovnaným systémem centralizovaných a decentralizovaných tréninkových modulů. Organizace vzdělávání se účastní různé autority: prezidenti čtyř odvolacích soudů (Vídeň, Graz, Linz, Innsbruck), Asociace rakouských soudců s expertními skupinami pro různé právní oblasti či úřady veřejného žalobce stojící při odvolacích soudech. Samo ministerstvo spravedlnosti pak každoročně organizuje širokou paletu tréninkových aktivit od seminářů, přes konference až po symposia. Organizuje i celé postgraduální univerzitní kurzy pro soudce a veřejné žalobce.

Při ministerstvu spravedlnosti stojí Oddělení pro soudní vzdělávání, které odpovídá za vzdělávání soudců a veřejných žalobců. Jejich roční tréninkový plán je vydáván jako publikace na oficiální stránce rakouské justice. Soudcům jsou tak nabízeny vzdělávací semináře nejenom v jednotlivých odvětvích práva, ale také v oblasti osobního a časového managementu, komunikace, ekonomie nebo IT.

Od roku 1994 existuje rovněž Poradní sbor pro další vzdělávání, který napomáhá ministru spravedlnosti s vytvářením a rozvojem programů dalšího vzdělávání.²⁰³ Průběžné vzdělávání soudců je v Rakousku na dobrovolné bázi.

Slovensko

Mezi základní povinnosti soudců patří povinnost prohlubovat své odborné znalosti a využívat nabízené možnosti vzdělávání. Soudce je zároveň povinen přispívat svými zkušenostmi a schopnostmi při odborné přípravě profesně mladších soudců, justičních čekatelů a dalších zaměstnanců soudů, pokud to nebrání plnění jeho povinností při výkonu rozhodovací činnosti (§ 30 odst. 7 zákona č. 385/2000 Z. z., o sudcoch a prísediach, dále jen „ZSP“).

Prohlubováním odborných znalostí soudců se rozumí systematické odborné vzdělávání s cílem průběžně si udržovat, zdokonalovat a doplňovat požadované znalosti a schopnosti potřebné pro výkon funkce soudců v příslušném oboru nebo výkon lektorské činnosti. Pro účely průběžného vzdělávání náleží soudci studijní volno v potřebném rozsahu a funkční plat (§ 36 ZSP).

²⁰² EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: Netherlands*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=434d73c5-16f3-472b-8d2d-74df31268d66>.

²⁰³ *Die Österreichischejustiz*. Dostupné z: <http://www.justiz.gv.at>.

Vzdělávání soudců na Slovensku zabezpečují slovenské i zahraniční vzdělávací instituce (§ 35 odst. 2 ZSP). Jedná se v první řadě o Justiční akademii, která byla zřízena zákonem č. 548/2003 Z. z., o Justičnej akademii a zahájila svou činnost 1. 9. 2004. Jde o nezávislou vzdělávací instituci s celostátní působností, která zabezpečuje a organizuje vzdělávání soudců, státních zástupců a soudních úředníků. Je zřízena jako samostatná právnická osoba, která je rozpočtovou organizací Ministerstva spravedlnosti Slovenské republiky a hospodaří s prostředky účelně určenými ve státním rozpočtu na vzdělávání soudců, státních zástupců a soudních úředníků. Obsahovou náplň vzdělávání soudců určuje Soudní rada po dohodě s ministrem spravedlnosti (§ 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 185/2002 Z. z., o Súdnej rade Slovenskej republiky).

Účast soudců na vzdělávání není povinná, avšak promítá se v jejich hodnocení. V rámci tohoto hodnocení se vychází z ročního statistického výkazu za předcházející kalendářní rok, který mimo jiné obsahuje i údaje o účasti soudců na vzdělávacích aktivitách (§ 27 ZSP).

Spojené království

Anglie a Wales

Vzdělávací aktivity jsou od roku 1979 organizovány Justiční akademií (pod původním názvem Výbor pro právní studia). Výuka spočívá zejména v nabídce vzdělávacích seminářů, jejichž konání je vyhlášováno jednou ročně v prospektu Justiční akademie.²⁰⁴ Tyto akce pokrývají širokou oblast různých právních odvětví a zahrnují rovněž kurzy specifických dovedností pro výkon soudcovské funkce.

Vzdělávání je koncipováno jako povinné, v rozsahu čtyř dnů ročně. Průměrně se vzdělávacích akcí každý rok zúčastní 2 500 osob.

Justiční akademie je členem Evropské sítě justičního vzdělávání (EJTN) a Mezinárodní sítě justičních školitelů (IOJT). Školení se mohou účastnit i zahraniční soudci.²⁰⁵

Severní Irsko

Průběžné vzdělávání soudců v Severním Irsku je v současnosti rovněž organizováno Justiční akademií, která jednou ročně vyhláší program seminářů a workshopů, na něž se soudci mohou přihlásit. Organizace seminářů je tematicky přizpůsobena aktuálním trendům, aby mohla reflektovat změny v legislativě a rozhodovací praxi. Na rozdíl od Anglie, Walesu

²⁰⁴ Viz JUDICIAL COLLEGE. *Prospectus April 2014–March 2015*. Dostupné z: <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/judicial-college/judicial-college-prospectus-2014-15-v8.pdf>.

²⁰⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: United Kingdom – England and Wales*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=4b25af55-dbb0-4182-acad-0eb242e82294>.

a Skotska však jejich účast není určena jako povinná. Soudci se tak mohou sami rozhodnout, zda ke svému vzdělávání nabízené semináře využijí či nikoliv.²⁰⁶

Skotsko

Ve Skotsku je vzdělávání soudců obecně povinné, a to v rozsahu pěti dnů v roce. Vzdělávací akce mají typicky podobu jednodenních seminářů.²⁰⁷

6.4 Závěr

Na problematiku průběžného vzdělávání soudců je v dokumentech mezinárodních organizací nahlíženo převážně ze třech hledisek – jednak v souvislosti s orgánem odpovědným za zajištění vzdělávacího systému, jeho systémovým zařazením, kompetencemi a povinnostmi; dále potom z hlediska výstavby vzdělávacích systémů, tedy formy a obsahu jednotlivých vzdělávacích modulů; a v neposlední řadě také s ohledem na účast soudců na těchto programech, konkrétně při posuzování otázky, zda by měla být povinná či dobrovolná.

Co se týče přístupu evropských organizací, kvůli obavě z přílišného formalismu a byrokratismu je upřednostňována spíše dobrovolná účast, která je ve výsledku atraktivnější a lépe odpovídá požadavkům spojeným s cílem zajištění efektivity justice. Někteří dokonce považují povinné průběžné vzdělávání za zásah do soudcovské nezávislosti.²⁰⁸ K povinné účasti by se měly orgány států přiklonit pouze ve výjimečných případech (např. při zásadních změnách legislativy nebo změně profesního zaměření či postu). V každém případě je povinností samotných soudců, aby své členy podporovali k aktivnímu zájmu o vzdělávací programy a kurzy.²⁰⁹ Podíváme-li se pak na právní úpravy v státech, které jsou nám historicky, kulturně či povahově blízké, zjišťujeme, že Slovensko či Rakousko tuto povinnost zakotvenou ve svých právních úpravách nemají.

Vycházíme-li z těchto předpokladů, lze konstatovat, že současný systém vzdělávání soudců v České republice v zásadě odpovídá jak praxi většiny evropských států, tak doporučením mezinárodních organizací. Kladně je třeba hodnotit zejména činnost Justiční akademie, která poskytuje široký rozsah vzdělávacích kurzů umožňujících účast soudců zaměřujících se na

²⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: United Kingdom – Northern Ireland*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=ee8e60e3-5720-49e1-9b58-debd5dd50343>.

²⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Judicial training structures in the EU: United Kingdom – Scotland*. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=bb92c550-b4a1-4484-9d55-7195af935e7c>.

²⁰⁸ THOMAS, Cheryl. *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions (Report prepared for the Judicial Studies Board)*. Květen 2006. s. 18. Dostupné z: https://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/files/Judicial_Training_and_Education_in_other_Jurisdictions.pdf.

²⁰⁹ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE). *Opinion no. 4 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and european levels*. Strasbourg 27. 11. 2003. body 31-37. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE%282003%29OP4_en.pdf.

rozičné soudní agendy. Zavedení případné povinnosti soudců k účasti na vzdělávacích akcích vyvolává pochybnosti nejenom stran případných zásahů do rozhodovací činnosti soudců a případně soudcovské nezávislosti, nýbrž zřejmě ani nepovede ke zkvalitnění soudního rozhodování.

Pokud by byla zavedena určitá forma „kreditového systému“, vznikají obavy z nastolení situace, kdy bude účast na seminářích pro mnoho osob čistě formální. Jediným cílem se stane naplnění stanovených kvót, aniž by existoval reálný zájem na účasti na konkrétní akci. Tento jev ostatně nelze přehlédnout v případě jiných profesí, které k tomuto modelu přistoupily (viz lékaře či pedagogy).

Průběžné vzdělávání je třeba zásadně podporovat a vytvářet k němu potřebné institucionální zastřešení. Primární tíha odpovědnosti za účast na vzdělávacích kurzech by však i nadále měla spočívat na bedrech jednotlivých soudců. Vzdělávání je otázka přístupu jednotlivce k práci, přičemž formalizování povinnosti účastnit se vzdělávacích akcí k cílenému efektu častokrát nevede. Je třeba se vyvarovat zejména toho, aby se z účasti na vzdělávacích akcích stala pouze snaha o získání potvrzení o účasti. Počet seminářů pořádaných Justiční akademii a účast na nich v zásadě nevyvolává potřeby jakýchkoliv legislativních změn.

Celoživotní vzdělávání je do značné míry záležitostí silně individuální. S ohledem na potřeby jednotlivých soudců a jejich častokrát poměrně úzkou specializaci (kupř. právo hospodářské soutěže, odpovědnost státu za způsobení škody, azylové právo apod.) by ostatně v případě tohoto modelu zřejmě v dostatečné kvalitě ani nebylo možno uspokojit případnou poptávku.

Odmítnout je třeba i případné úvahy o zavedení možnosti sankcionování soudců za neplnění vzdělávacích povinností. Jestliže je totiž uvažováno o zavedení motivačních faktorů pro zvýšení účasti soudců na průběžném vzdělávání, spíše by se mělo jednat o vytváření pozitivních impulzů, kupř. ve spojení s případným zohledněním absolvování vzdělávacích akcí při úvahách o „povýšení“ soudce na soud vyššího stupně. Je nezbytné zvážit, zda pouhé soudcovo neplnění povinnosti průběžně se vzdělávat má být kárným proviněním. Takové neplnění povinnosti by jím mělo být, pokud vyústí v nezákonné rozhodování, v dlouhodobé nevyřizování věcí apod. Aktivity typu členství v redakčních radách, publikační činnosti článkové, monografické aj. by se pak měly započítávat na konto plnění vzdělávací povinnosti soudce jen jako bonus, tedy pokud existují. To by navíc mělo platit zásadně jen od vyšší úrovně soudů. Zdůrazňujeme však, že stávající systém v zásadě nevykazuje žádné výraznější odchylky od existující praxe v jiných evropských státech. Vzdělávání soudců tudíž nepředstavuje oblast, u níž by mělo být uvažováno o provedení systémové reformy.

Pokud se jedná o problematiku vzdělávání justičních čekatelů, objevující se úvahy o zavedení určité přísnější podoby jednotného systému vzdělávání lze jistě přivítat. Stávající systém, v němž klíčovou roli úspěšně sehrává Justiční akademie, lze ovšem považovat za funkční a je

proto sporné, zda by do něj mělo být jakýmkoliv způsobem zasahováno. Zejména se nejeví vhodné zcela vyloučit nad rámec povinného vzdělávání, který lze i tak rozšířit, dobrovolné vzdělávání, které podněcuje vlastní iniciativu justičních čekatelů v této důležité oblasti. Nabídka kurzů Justiční akademie se jeví jako dostatečně široká na to, aby pokryla individuální potřeby každého jednotlivce, který se podílí na činnosti justice. Jakýkoliv zásah do stávající podoby by proto měl být uvážený a koncepčně promyšlený.

Stran samotné náplně vzdělávacích kurzů je třeba uvést, že popis judikatury a předávání praktických zkušeností získaných při souzení dané agendy by měl představovat jen minimální obsah toho kterého vzdělávacího kurzu. Nedílnou obsahovou součástí těchto kurzů musí být i jistá nezbytná teoretická „nadstavba“ (či „základna“) příslušného právního odvětví, v němž rozhodovací činnost soudců probíhá. Zvláště pak třeba položit důraz na vzájemné propojení roviny praktické, judikaturní a teoretické, kdy ta druhá plní roli jistého mezistupně mezi praxí a teorií. Obsahová stránka vzdělávání soudců je pak limitujícím faktorem pro určení okruhu lektorů, přednášejících.

Pokračující vzdělávání soudců by mělo mít vazbu i na kariérní postup soudců na soudy vyššího stupně, včetně Nejvyššího soudu, kam je však přidělení podmíněno dalšími kvalifikačními faktory, mezi které patří vysoká odborná a morální úroveň, schopnost komparativní a analytické práce s tuzemskými a zahraničními prameny a judikaturou spojená s přesnou právní argumentací, dovednost postihnout podstatu řešeného problému jak v partikulárních jednotlivostech, tak i ve všech v úvahu přicházejících právních souvislostech, otevřenost k teoretickým a vědeckým přístupům v právu a judikatuře, schopnost otevřené komunikace uvnitř soudu i navenek atd. Obojí je nepochybně třeba podpořit. Rozhodujícím by mělo být vhodné nastavení parametrů tohoto vzdělávání tak, aby v kontextu s vlastním pracovním vytížením soudce (jeho rozhodovací činností) nevymizela žádoucí motivační role pokračujícího vzdělávání. Způsob „individuálních studijních plánů“ by mohl posloužit jako nástroj výrazné individualizace vzdělávání soudců; jinak by vypadal vzdělávací plán u začínajícího soudce okresního soudu, jinak potom u zkušeného soudce Nejvyššího soudu s publikačními a přednáškovými aktivitami.

7. Proces jmenování soudců

Pokud se jedná o situaci České republiky, proces výběru nových soudců bývá kritizován pro určitou nepředvídatelnost či až netransparentnost. Je zdůrazňováno, že ani v případě vysoce nadprůměrného kandidáta nelze s jistotou říci, že se tento skutečně v budoucnosti stane soudcem. Vycházíme-li z provedené komparativní analýzy, klíčovými nástroji v boji za větší transparentnost při výběru nových soudců se jeví zejména organizace veřejných výběrových řízení za účasti Nejvyšších rad soudnictví. Tento model nacházíme jak v Belgii, Chorvatsku či Polsku, tak i v Slovenské republice. Jeho existenci lze doložit i v mnoha dalších státech.

Personální obsazování soudů je ve většině států Evropské unie přenecháváno orgánům typu Nejvyšší rady soudnictví. Neexistence tohoto typu orgánu v České republice s sebou logicky nese snahy o vytvoření modelu jakýchsi výběrových komisí, které mají garantovat transparentnost a objektivitu jmenování soudců. V této souvislosti je ovšem třeba vyslovit obavy, zda je tento model z dlouhodobého hlediska skutečně funkční a udržitelný.

Odmítnout je třeba zejména ministerskou instrukci coby formu právní úpravy výběrových řízení. Takovýto model by byl přímo závislý na názorovém nastavení aktuálního vedení Ministerstva spravedlnosti. Vzhledem ke zvolené formě by pak mohl lehce podléhat úpravám při jakémkoliv náznaku negativních jevů. Potřeba stabilního prostředí uvnitř justice vyžaduje, aby se pravidla výběru nových soudců vytvořila a zůstala po delší dobu neměnná. Tento stav by ovšem v minulosti představovaný model ministerské instrukce nebyl s to garantovat.

Kromě výše uvedených rizik, jež v sobě skrývá ministerská instrukce coby forma právní úpravy výběrových řízení, existují i další argumenty proti takovému řešení, a sice argument ústavní povahy. Podle čl. 93 odst. 2 Ústavy „*Soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Další předpoklady a postup stanoví zákon.*“ Jinými slovy, postup (proces) jmenování soudců, jenž předpokládá i samotný výběr kandidátů na funkci soudce z těch uchazečů, kteří splnili stanovené předpoklady pro tuto funkci, může stanovit pouze a jen obecně závazný právní předpis, konkrétně zákon. Jak známo, „ministerská instrukce“ tyto parametry nemá. Proto jakékoliv úvahy tímto směrem, předpokládající řešení cestou instrukce, by patrně byly úspěšně napadnutelné před Ústavním soudem.

Jak již bylo uvedeno, řešení problémů spojených s personálním obsazováním soudů by mělo spočívat ve zřízení orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví, která by byla oproštěna od vlivů exekutivy na formování personálního substrátu justice.

7.1 Prostupnost povolání

V mnoha evropských státech zjišťujeme, že ani v oblasti výběru soudců nelze donekonečna přeceňovat rozdíly mezi kontinentálními a anglosaskými právními systémy. Určité prvky, které by bylo možno označit za typické pro tzv. common law právní kulturu, totiž pravidelně nacházíme i v právních systémech kontinentální Evropy. Nepochybně je pro české prostředí vhodné setrvat u kariérního modelu soudce, tj. u modelu, který předpokládá celoživotní soudcovskou dráhu zahájenou téměř okamžitě po ukončení právnického studia. Postupné obohacování kariérního modelu o určité prvky známe z anglosaských systémů je však třeba spíše přivítat coby pozitivum pro další evolutivní vývoj našeho právního prostředí. Vzájemná prostupnost právnických povolání je jednou z myšlenek, kterou je v tomto ohledu třeba přivítat. Situace ve vybraných zemích s různými modely řízení justice (viz třeba Belgie,

Chorvatsko, Francie či Nizozemí) nás utvrzuje v tom, že tento model může být plně funkční i v podmínkách České republiky.

Otevřená a prostupná právníká povolání umožňují výměnu zkušeností, rozšiřování obzorů. Pokud má být cílem reformy justičního systému získat nejlepší právníky, pak by formální bariéry pro pohyb směrem do justice měly být co nejnižší. Současně s tím je pak třeba důsledně zkoumat, zda je ten který aspirant na místo soudce skutečně tím nejlepším, který soudcovský stav může obohatit. Vstup do soudcovského stavu z mimojustičního prostředí by měl být tedy za dodržení přísného posuzování kvalit uchazeče vítaný.

Vzájemná prostupnost povolání by nicméně měla být podmíněna stanovením předem daných a objektivních kritérií, za jejichž splnění bude možno uvažovat o tom, že se kandidát z mimojustičního prostředí stane soudcem. Při koncipování konkrétní právní úpravy je pak třeba zohlednit, že právní úprava, která se jeví jako zcela funkční v jedné zemi, nemusí být v druhé zemi stejně efektivní a vést ke stejným výsledkům. Každé řešení a přijetí modelu vzájemné prostupnosti právnických profesí by proto mělo důsledně zohledňovat místní specifika a vést k zabránění situacím, které by byly ovlivněny korupčními vlivy.

Vzájemnou prostupnost právnických povolání je třeba přivítat zejména u vysokých soudů. Jakýkoliv kandidát na soudce, který neabsolvoval kariérní dráhu typickou pro české právní prostředí, by měl mít ovšem za sebou bohatou kariéru a schopnost doložit své vysoce nadprůměrné výsledky, kterých dosáhl v průběhu kariery. Jestliže totiž i nadále budeme vycházet z toho, že kariérní model soudce je tím nejvhodnějším pro české soudnictví, měla by být prostupnost povolání spíše výjimkou. Její aplikace by měla být ovšem velice vítaná, podaří-li se pro českou justici získat osobnosti, které svými odbornými znalostmi a morálními vlastnostmi budou vytvářet přidanou hodnotu pro stávající systém. Je třeba se vyvarovat toho, aby se soudci staly osoby, které k přechodu motivují v zásadě pouze dosavadní neúspěchy v soukromé sféře. Osoba uchazeče o pozici soudce by proto měla být buďto advokátem, který má za sebou úspěšnou kariéru a rozsáhle zkušenosti se zastupováním před soudy, či úspěšným akademikem, jehož práce byla řadu let podrobována kritice spolupracovníků.

V tomto ohledu se jeví jako nejvhodnější definovat kupř. minimální požadovanou délku praxe (srov. úpravu v Belgii či v Chorvatsku). Dosažený věk totiž sám o sobě negarantuje rozsah zkušeností. Nemělo by se nicméně jednat o kritérium, jehož splnění bude bezvýjimečně vyžadováno za všech okolností. Měla by být definována také další objektivní kritéria, na jejichž základě bude vyhodnocována vhodnost přestupu do soudcovské pozice. Samozřejmostí by mělo být, že tato kritéria budou zveřejněna a každému volně dostupná. Mezi vhodná kritéria by bylo možné mimo minimální délku praxe zařadit kupř. významné výsledky v publikační či pedagogické činnosti, jazykové znalosti, dosažené vzdělání a podobně. Zdůrazňujeme, že významné a jedinečné úspěchy v některé oblasti by měly

eventuálně vést k případnému prominutí nesplnění jiného stanoveného kritéria – typicky zřejmě ve vztahu k délce požadované praxe. Je třeba současně klást velký důraz na celkovou přezkoumatelnost hodnotícího procesu a ověření, zda je při hodnocení jednotlivých uchazečů postupováno stejným způsobem.

7.2 Jmenování soudních funkcionářů

K problematice obsazování pozic soudních funkcionářů je třeba uvést, že zásadní otázkou se jeví zejména přijetí zákonné úpravy přípravy, výběru a obsazování funkcí předsedů a místopředsedů soudů. Dosavadní řešení této problematiky směrnicemi či jinými vnitřními akty ministerstva spravedlnosti se jeví nevhodným a v ústavní rovině také diskutabilním.

Nestabilita justičního prostředí a koncepční nejasnost směřování správy soudnictví zásadně ovlivňuje kvalitu rozhodování soudů a justičního prostředí vůbec. Typickým příkladem, na který lze v této souvislosti poukázat, je jmenování místopředsedů soudů. Ministerská instrukce, která danou problematiku upravuje, přišla několikrát s novým řešením. Chybí přitom základní ujasnění, co by mělo být úkolem místopředsedů soudů.

Pokud jde o věcné řešení, předseda a místopředseda soudu by měli být s to nalézat minimální názorovou shodu v základních otázkách vedení soudu. Posledně uvedené je významné nejenom s ohledem na vystupování vůči veřejnosti, kdy nelze považovat za šťastné, jestliže dva nejvyšší představitelé téhož soudu zastávají na veřejnosti diametrálně odlišné názory, nýbrž i s ohledem na řízení soudů, kdy místopředseda je blízkým spolupracovníkem svého předsedy.

Je otázkou, zda optimální fungování řídicího tandemu je zajištěno v případě, když předseda soudu disponuje toliko poradním hlasem stran výběru místopředsedy soudu. Toto opatření se jeví jako nedostatečné, jelikož umožňuje, aby byl „zástupcem“ předsedy vybrán i člověk proti vůli jeho samotného. Ačkoliv místopředsedové soudů nejsou osobními asistenty předsedy, jedná se o dva nejbližší spolupracovníky a pro zájem na řádném fungování soudů je třeba, aby tyto dvě osoby dokázaly účinně spolupracovat.

Jako model, který by splňoval požadovaná kritéria, lze uvažovat o systému, v němž by výběrová komise vybrala vhodného kandidáta, ke jmenování místopředsedou by ovšem byl třeba souhlas předsedy soudu. Případně opačný model, ve kterém by předseda navrhoval potenciální kandidáty, a výběrová komise by z okruhu těchto osob následně učinila finální výběr podle předem stanovených objektivních kritérií. Zavedením některého z těchto systémů by byla vyloučena libovůle předsedy soudu, zároveň by bylo zajištěno, že tento bude mít možnost zajistit minimální názorový konsenzus s místopředsedou na koncepčních otázkách řízení soudu.

O funkčnosti tohoto modelu namátkou svědčí kupř. právní úprava Belgie, která svěřuje předsedům soudů pravomoci při jmenování svých místopředsedů.

7.3 Hodnocení soudců

Jedná-li se o otázku hodnocení soudců, určitou formu tohoto procesu nacházíme v případě přibližně poloviny členských států Rady Evropy (kupř. Rakousko, Belgie, Francie, Německo). Mezi ty státy, které danou aktivitu nevykonávají, se řadí mj. Česká republika a dalších minimálně osm zemí (kupř. Dánsko, Finsko, Norsko, Švýcarsko či Spojené království)²¹⁰.

Určitá forma hodnocení soudců je nepochybně žádána s ohledem na potřebu zajištění vysoké kvality rozhodovací činnosti. Její zavedení ovšem vyžaduje pečlivé zvážení všech důvodů, které by k tomuto kroku měly vést. Je třeba zohlednit, že existuje velké množství modelů hodnocení soudců. I ve státech, v nichž k hodnocení soudců dochází, se tak kupř. častokrát neděje formálním způsobem. Studie CCJE, na níž je výše odkazováno, za takové hodnocení považuje i prosté shromažďování informací o činnosti soudců. Z tohoto pohledu je možno tvrdit, že hodnocení soudců probíhá v České republice již nyní.

Státy, které pravidelné hodnocení soudců provádějí, tuto činnost vykonávají za účelem stanovení výše platového ohodnocení či kariérního růstu. S ohledem na uvedenou skutečnost je argumentováno, že Spojené království hodnocení soudců neprovádí s ohledem na fakt, že tamním soudcem se stává již odborně prověřena osoba²¹¹. S ohledem na vysokou důvěru veřejnosti v soudce a soudní systém Spojeného království je prvek hodnocení soudců nadbytečný. Existenci systému hodnocení soudců lze v českém justičním prostředí jistě přivítat, je však nutné trvat na tom, aby taková hodnocení neměla prostý formální charakter s nulovou vypovídající hodnotou. Spíše se kloníme k závěru, že případné hodnocení soudců by mělo být neformálního charakteru a vytvářeno vedením předem formulovaných (objektivizovaných) a unifikovaných statistických dat (objektivní a subjektivní povahy), a to předsedy jednotlivých soudů, případně tvořit součást dozorové činnosti v rámci podávání návrhů na zahájení kárného řízení.

7.4 Asistenti soudců

Justiční zkouška by i nadále měla zůstat přístupná i pro asistenty vysokých soudů. Případná nemožnost složit justiční zkoušku a aspirovat na pozici soudce by totiž s velkou pravděpodobností znamenala odliv části nadaných absolventů vysokých škol do jiných právnických profesí. Jestliže je nejdůležitějším zájmem justice snaha zajistit, aby se soudci

²¹⁰ *Opinion CCJE No. 17 (2014) on the Evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence.* Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2256555&Site=COE&direct=true>.

²¹¹ Tamtéž, § 21.

stávali pouze ti nejkvalifikovanější, znevýhodněním asistentů soudců by z povahy věci soudnictví přišlo o značnou část do úvahy přicházejících kandidátů.

Současně by došlo ke zhoršení kvality asistentů na vysokých soudech, kdy nejlepší absolventi právnických fakult by ztratili motivaci působit na těchto místech. Má-li zůstat platnou teze, že soudce s asistentem mohou zvládnout práci efektivněji a levněji, než dva soudci, musíme zajistit existenci předpokladu kvality asistentů soudců. Tato by ovšem byla uvedeným postupem reálně ohrožena. Je třeba zohlednit, že motivací pro výkon pozice asistenta soudce ve většině případů není finanční ohodnocení, nýbrž budování kariéry.

7.5 Psychologické testování

Pokud jde o otázku psychologického testování uchazečů na pozici soudce, poukázat je třeba na negativní historickou zkušenost s tímto typem testování v České republice. Monopolizace dané činnosti v rukách několika jednotlivců v minulosti vedla k nežádoucím důsledkům původně nepochybně dobře myšleného záměru.

Přeceňování závěrů a vypovídající schopnosti psychologických testů a následně jejich posudků by měla představovat důrazné varování před opakováním již jednou provedených chyb. Případný návrat k testování existence požadovaných vlastností soudce, tj. opuštění nynějšího modelu zkoumání toliko existence negativních abnormalit může vést k vyřazení kvalitních kandidátů a naopak v některých případech k výběru těch nevhodných. S ohledem na složitost lidské psychiky, se jeví snaha o vtěsnání tak zásadního rozhodnutí (tj. o výběru kandidáta na pozici soudce) do jediného testu jako zcela nevhodná. Je nadto třeba zdůraznit, že se jedná o otázku vysoce odbornou a neměla by být argumentována bez expertního podkladu.

Psychologické vyšetření (lépe řečeno testování psychologických předpokladů pro výkon funkce soudce) jako součást výběrového řízení na pozici soudce sice nelze zcela odmítnout, klíčovou je ovšem forma realizace této části výběrového řízení. Rozhodně by neměla být monopolizována, jako tomu bylo po jistou dobu v minulosti. Zdá se, že „technologie“ testování psychologických předpokladů pro výkon funkce soudce bude důležitější a zejména náročnější než samotné zodpovězení otázky, zda testovat či nikoli.