

„Zelená kniha“ justice

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 jiným 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 v rámci EU: s více než 4,5 řízeními na 100 obyvatel se Česká republika řadí na 4. místo.

¹ Článek 81 Ústavy České republiky

² Článek 90 Ústavy České republiky

³ Viz projekt Evropské komise EU Justice Scoreboard (http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm) a projekt Rady Evropy CEPEJ (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.

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 správním 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 přísedících, 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, přísedících 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 vtělena 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. Na tuto situaci reagují i pokusy o zřízení Krajského soudu v Liberci. Nový krajský soud by tak měl vyřizovat odvolací agendu z okresních soudů v České Lípě, Semilech, Jablonci nad Nisou a v Liberci. Pouze Semily dnes patří pod Krajský soud v Hradci Králové. Ostatní patří pod již fungující libereckou pobočku Krajského soudu v Ústí nad Labem, která rozhoduje ve všech agendách s věcnou příslušností

krajského soudu všechny věci s místní příslušností z výše zmiňovaných obvodů. Současně by také vzniklo samostatné krajské zastupitelství. Struktura krajských soudů by se tak přiblížila struktuře regionů. I vláda však poukazuje na nekoncepčnost a nesystémovost takového návrhu, když řeší pouze situaci Libereckého kraje a opomíjí zbylé kraje.

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, neboť existují soudy se 79 soudci (např. Městský soud v Brně), ale i soudy se 6 (např. Okresní soud v Rokycanech) či 7 soudci (např. Okresní soud v Pelhřimově nebo Okresní soud v Jeseníku). Právě u těchto nejmenších 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 reáliím 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 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 nejzávažnější 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

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>.

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/e-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.

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 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. stoléní, 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 kolegiality,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

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 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.

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

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 pracovníprávních 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

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 pouštěmi“ se rozhodlo znovuotevřít tři obecné soudy prvního stupně (TGI) a rovněž vytvořit tři pobočky, a to s účinností k 1. září 2014.

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>.

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

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 prvé 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,

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.

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.

výjimečné případy rozhodují v první instanci vrchní soudy. Došlo také k centralizaci a digitalizaci katastru.²⁸

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

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

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.

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 šestinásobné). V oblastech, které ztratily soud nebo tribunál, se zavedly nové soudní struktury (zminěné „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

³¹ Tamtéž, s. 9.

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 GOMES, Conceição. The transformation of the Portuguese judicial organization, *Between efficiency and democracy*, *Utrecht Law Review*, 2007, s. 107 a násl.

Mezi klíčová kritéria pro změny soudní mapy patřila hustota obyvatel, velikost soudu, tok řízení a pracovní zátěže, 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

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 za posledních 5 let 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

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: 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.

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

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. Zákonodárce 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

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

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.

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.

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 reform 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.

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.

3. Nejvyšší rada soudnictví

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 na výše popsané 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 rozlišujeme⁴⁹:

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

⁴⁹ 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.

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.⁵⁰ 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 Nizozemí.⁵¹

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 funguje⁵².

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

⁵⁰ 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.

⁵¹ VOERMANS op. cit., s. 2135–2136.

⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴ Již delší dobu je velice intenzivně pociťována

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.⁵⁵

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 Faupel⁵⁶. 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.⁵⁷ Je nicméně otázkou, zda je dysfunkční samotný model, nebo jeho realizace v rukou konkrétních politiků a soudců⁵⁸. 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 diskuzi o případném modelu uplatněném v České republice. I z toho

⁵⁵ Srovnej 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Srovnej BOBEK; KOSAŘ, op. cit., s. 1257–1292.

⁵⁸ 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 Vývoj koncepcí soudcovské samosprávy v České republice

Potřebu osamostatnit justici od moci exekutivní nejkompexněji 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.⁵⁹

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.⁶⁰ 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 nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu*

⁵⁹ Stenozáznam jednání 25. schůze (16. května 2000) Poslanecké sněmovny, volební období 1998-2002.

⁶⁰ Srovnej sněmovní tisk 539/00 a NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD, Oddělení analytiky a dokumentace. *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*. Srpen 2008.

správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou“ (srov. nález ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nebo nález 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.⁶¹ 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,⁶² 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 nejvyšších justičních orgánů v nadcházejícím období. Další nastartování rozpravy se

⁶¹ 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.

⁶² *Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice*, op. cit.

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 vývoji⁶³. Dnes, i v souvislosti s koaliční smlouvou současné české vlády, která definuje vytvoření Nejvyšší rady soudnictví jako jednu ze svých priorit,⁶⁴ je zřejmě na samotné justici, aby se již poněkoličké pokusila připravit návrh na reformu správy soudnictví, a to právě ve spojení s požadavkem na vznik Nejvyšší rady soudnictví, tak aby byly naplněny nálezy Ústavního soudu a zejména i faktické společenské potřeby v České republice s důrazem na posílení nezávislosti justice na moci výkonné.

3.3 Požadavky kladené na Nejvyšší radu soudnictví

V květnu 2015 pořádal Nejvyšší soud mezinárodní konferenci o Nejvyšší radě soudnictví a zkušenostech s různými modely jejího uspořádání za přítomnosti předsedů soudů nižších stupňů, zástupců Soudcovské unie, akademické i další odborné veřejnosti. V srpnu 2015 pak zahájili předsedové soudů a Soudcovské unie ČR diskuzi o modelu správy soudnictví v České republice vycházející z přesvědčení, že je zcela nezbytné zřídit do budoucna orgán (prozatím nazývaný jako Nejvyšší rada soudnictví), který bude schopen dlouhodobě, efektivně, kontinuálně a kompetentně zajišťovat chod správy soudů a institucionálně vymezit jeho pravomoci. Nový orgán musí být ústavně zakotven a mít dostatečnou legitimitu a kompetence k ochraně zájmu celého soudnictví – nezávislosti soudů a soudců, správy soudnictví a efektivity celého systému. Je proto nezbytné nalézt společnou shodu na modelu takového institucionalizovaného prostředí, které bude vyhovující podmínkám vládnoucím v České republice, který definuje vztah nového orgánu jak směrem k veřejnosti, tak k ostatním složkám moci. Vzniknuvší Nejvyšší rada soudnictví musí vystupovat jako partner soudů i ostatních ústavních institucí.

Jak již bylo uvedeno výše, 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 o jejich změnu nebo ovlivnění – nedokážou být proto skutečným garantem nezávislosti⁶⁵. 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“.

⁶³ Srovnej např. Interní pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy a podústavní roviny.

⁶⁴ Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím Ano 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017.

⁶⁵ GAROUPA; GINSBURG op. cit., s. 27.

Přesné nastavení a vymezení složení orgánu reprezentujícího justici musí korespondovat s pravomocemi. Evropská síť soudních rad (European Network of Councils for the Judiciary)⁶⁶ v rezoluci Valného shromáždění z 21. – 23. 5. 2008 například přesně vymezuje úkoly, které by pod pravomoci rady soudnictví, nebo pod pravomoci obdobného autonomního orgán, 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 stížnosti 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.⁶⁷ 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 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 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 zastoupení⁶⁸. 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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Srov. Resolution of the General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary, Budapest, 21-23 May, 2008, bod dva rezoluce.

⁶⁸ Srov. Council for the Judiciary Report 2010/2011. ENJC Project Team, s. 4.

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 pozůstat 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.⁶⁹

Obdobné závěry ohledně složení soudních rad, tedy zdůraznění nutnosti převahy zastoupení soudců, vyplývají z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy⁷⁰. 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.*⁷¹

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 kolegy⁷². 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 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.⁷³

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:

⁶⁹ 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.“

⁷⁰ Srovnej 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.

⁷¹ Srovnej kapitolu IV Doporučení.

⁷² Srovnej Evropská charta o statutu soudců, obecné principy – bod 1.1. a 1.3. a důvodová zpráva k chartě, bod 1.3.

⁷³ GAROUPA; GINSBURG op. cit., s. 22.

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
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 Komise pro jmenování – 7 Dohlížecí komise pro	4 (44 %) 3 (43 %) 3 (50 %)	1 zástupce zaměstnanců soudů 2 advokáti 2 zástupci veřejnosti 1 advokát 1 právník z veřejného sektoru 2 zástupci veřejnosti 2 zástupci veřejnosti 1 advokát	ne	personální otázky, rozpočtové otázky, správa soudnictví jmenování disciplinární otázky

	soudce – 6				
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. Závěr

Jak již bylo uvedeno výše, stávající model správy soudnictví vykazuje četné nedostatky, což společně s mnoha argumenty zaznívajícími i z nadnárodní úrovně, vede k závěru o vhodnosti reformy systému správy soudnictví a vytvoření jisté formy samosprávy v podobě orgánu, označovaného nejčastěji jako Nejvyšší rada soudnictví.

Jak vyplývá z úvodu tzv. bílé knihy, který mimo jiné popisuje přehled navrhovaných kroků pro budoucí fungování soudnictví, počítá se se zřízením Rady soudnictví jako primárně poradního orgánu složeného výlučně z volených představitelů soudní moci. Tuto koncepci poradního orgánu nelze přijmout, neboť cílem vytvoření samosprávy soudnictví je institucionalizovat orgán reprezentující zájmy moci soudní, který bude rovnocenným partnerem moci zákonodárné a výkonné. Jako třetí složka státní moci není moc soudní v žádném ohledu podřízena Ministerstvu, které má toliko vytvářet materiální, personální a další podmínky pro její úspěšný chod.

Nejvyšší rada soudnictví by měla být schopna dlouhodobě, efektivně, kontinuálně a kompetentně zajišťovat chod správy soudů. Musí být přitom ústavně zakotvena a mít dostatečnou legitimitu a kompetence k ochraně zájmu celého soudnictví – nezávislosti soudů a soudců, správy soudnictví a efektivity celého systému. Nejvyšší rada soudnictví v České republice by měla rozhodovat zejména o personálních otázkách, měla by dohlížet na dodržování soudcovské etiky, důstojnosti a kvality výkonu soudního rozhodování, měla by zodpovídat za vzdělávání soudců a jejich kariéerní postup. Ve vztahu k personálním otázkám by měla mít právo navrhnout prezidentu republiky kandidáty na jmenování do funkcí soudců, předsedů a místopředsedů soudů, čemuž by měla odpovídat i možnost tohoto orgánu být kárným žalobcem, nést odpovědnost za plynulost a rychlost soudních řízení a vyřizovat stížnosti na průtahy v řízeních před soudy všech stupňů soudní soustavy. Nejvyšší rada soudnictví by každoročně předkládala horní komoře Parlamentu zprávu o stavu soudnictví v České republice a do obou komor Parlamentu návrhy na zlepšení fungování systému.

Otázka složení Nejvyšší rady soudnictví by měla odpovídat vymezení jejích pravomocí s tím, že cílem je dekoncentrace moci soudní s tím, že předsedové nejvyšších soudů ani funkcionáři působící na okresních, krajských či vrchních soudech na pozicích předsedů či místopředsedů soudů nebudou moci v tomto orgánu zasednout. Z výše uvedené komparace je přitom zřejmé, že složení soudních rad se v zemích, kde jsou ustaveny, zásadním způsobem liší, nelze proto najít univerzální řešení. Byť z hlediska didaktického přistupujeme k obecnému členění modelů soudních rad, je v České republice nutné vytvořit model, který bude odrážet individuální potřeby, historické tradice, postavení soudní moci a celkové

společenskopolitické klima. Skutečnost, že se určitý model v poměrech konkrétní země osvědčil či neosvědčil, není z podstaty nutnosti individualizace nastavení role a vyváženosti pravomocí, složení a úlohy tohoto orgánu rozhodující. Kromě kompetencí by při konstituování Nejvyšší rady soudnictví měl být kladen důraz i na její postavení, povahu, politické motivy a důvody vzniku, které mohou svědčit pro individuální řešení vyhovující poměrům české justice.