

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

PRVNÍ SEKCE

VĚC GROSAM proti ČESKÉ REPUBLICE

(stížnost č. 19750/13)

ROZSUDEK

Článek 6 (občanskoprávní složka) • Nezávislý a nestranný soud • Nedostatečné procesní záruky v postupu ustanovování přísedících kárného soudu a při jejich ochraně proti vnějším tlakům po jmenování, které vnitrostátní soudy nenapravily
--

ŠTRASBURK

23. června 2022

Tento rozsudek nabude právní moci za podmínek stanovených v čl. 44 odst. 2 Úmluvy. Může být předmětem formálních úprav.

Rozsudek je v autentickém anglickém znění publikován na internetových stránkách Evropského soudu pro lidská práva v databázi HUDOC (www.echr.coe.int). Pořízený úřední překlad do českého jazyka není autentickým zněním rozsudku.

Ve věci Grosam proti České republice,

Evropský soud pro lidská práva (první sekce), zasedající v senátu ve složení

Krzysztof Wojtyczek, *předseda,*

Tim Eicke,

Pauliine Koskelo,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Aleš Pejchal,

Ksenija Turković, *soudci,*

a Liv Tigerstedt, *zástupkyně tajemnice sekce;*

S ohledem na:

stížnost (č. 19750/13) proti České republice podanou k Soudu podle článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) českým občanem panem Janem Grosamem („stěžovatel“) dne 13. března 2013;

rozhodnutí oznámit stížnost české vládě („vláda“);

stanoviska účastníků řízení;

po poradě konané dne 24. května 2022,

vynesl tento rozsudek, který byl přijat uvedeného dne:

ÚVOD

1. Věc se týká kárného řízení, které se stěžovatelem, soudním exekutorem, vedl kárný senát Nejvyššího správního soudu působícího jako kárný soud. Stěžovatel vznesl různé námitky na poli článku 6 Úmluvy a článku 2 Protokolu č. 7 týkajících se kárného soudu. Tvrdil, že nebyl nezávislým a nestranným soudem a že mu bylo odepřeno právo na odvolání.

SKUTKOVÝ STAV

2. Stěžovatel se narodil v roce 1963 a žije v Praze. Zastupoval ho J. Dajbych, advokát působící v Praze.

3. Vládu zastupoval její zmocněnec V. A. Schorm z Ministerstva spravedlnosti.

4. Skutkové okolnosti předestřené účastníky řízení lze shrnout následovně.

5. Stěžovatel působil jako soudní exekutor. Jako osoba vykonávající svobodné povolání byl oprávněn provádět v přenesené působnosti nucený výkon exekučních titulů, jako například pravomocných a vykonatelných rozhodnutí občanskoprávních soudů, rozhodčích nálezů nebo vykonatelných notářských a exekutorských zápisů.

6. Dne 21. května 2010 podala ministryně spravedlnosti jakožto kárná žalobkyně proti stěžovateli kárnou žalobu ke kárnému senátu kárného soudu, kterým byl Nejvyšší správní soud. Žaloba byla podána pro dvě tvrzená kárná provinění (spočívající v tom, že sepsal exekutorský zápis potvrzující uznání dluhu neoprávněnou osobou).¹ Ministryně ponechala na úvaze kárného soudu, jaké kárné opatření má být stěžovateli uloženo.

7. Dne 25. června 2012 se před kárným senátem Nejvyššího správního soudu konalo ústní jednání. Kárný senát byl složen z předsedy, kterým byl soudce tohoto soudu, jeho zástupce, jímž byl

¹ Opraveno dne 10. srpna 2022: dle předchozího znění „(spočívající v tom, že stěžovatel jednal za dlužníka bez řádného oprávnění).“

soudce Nejvyššího soudu, a čtyř přísedících: dvou soudních exekutorů, jednoho advokáta a jedné osoby vykonávající jiné právnické povolání. Stěžovatel byl zastoupen advokátem. V úvodu jednání přednesla kárná žalobkyně návrh, aby bylo stěžovateli uloženo kárné opatření ve formě pokuty ve výši dle uvážení soudu. Stěžovatel tvrdil, že mu finanční ředitel povinné společnosti předložil dokument, který jej opravňoval za ni jednat. Své tvrzení však nedoložil tímto dokumentem ani jiným důkazem a prohlásil, že k tomu není povinen a že je na žalobkyni, aby prokázala jeho vinu, neboť na kárné řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu.

8. Téhož dne kárný soud shledal stěžovatele vinným a uložil mu pokutu ve výši 350 000 Kč (12 650 eur).

9. Stěžovatel podal ústavní stížnost, v níž namítal porušení několika zásad trestního řízení: presumpce neviny, zásady vyhledávací a práva na odvolání. Argumentoval, že kárný soud mohl předvolat svědky k prokázání jeho tvrzení. Dále namítal, že soud jej v průběhu jednání ani v jeho závěru nevyzval k předložení návrhů na dokazování, ačkoli mu to ukládal trestní řád, který se na kárné řízení přiměřeně použil.

10. Stěžovatel dále tvrdil, že proti němu bylo vzneseno trestní obvinění ve smyslu Úmluvy, a namítal porušení čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7, neboť vnitrostátní právní úprava mu neumožňovala podat proti rozhodnutí kárného soudu odvolání. Argumentoval tím, že kárný soud je třeba považovat za soud ve smyslu článku 6. S odkazem na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. září 2010 (viz § 51 níže) své argumenty mimo jiné rozvedl takto:

„... Ústavní soud ve svém nálezu judikoval, že právo na odvolání proti rozhodnutí soudního orgánu není v ústavním pořádku České republiky zakotveno. Stěžovatel se proto domáhá tohoto práva dle článku 6 Úmluvy a článku 2 Protokolu [č. 7].

Protokol [č. 7] stanoví oprávnění domáhat se přezkoumání rozhodnutí v rámci řízení o trestním obvinění. ...

Napadeným rozhodnutím [kárného soudu] byl stěžovatel uznán vinným v rámci řízení, které má povahu řízení o trestním obvinění, přičemž mu nebylo umožněno domáhat se přezkumu napadeného rozhodnutí. Tím došlo k zásahu do práva stěžovatele na spravedlivý proces a k porušení ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny [základních práv a svobod], čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a ustanovení článku 2 Protokolu [č. 7 k Úmluvě]. ...

Stěžovatel si je vědom ustanovení čl. 2 odstavec 2 Protokolu [č. 7], které z práva na přezkum stanoví výjimky v tam definovaných případech. V souladu s tímto ustanovením by bylo možno připustit výjimku z práva na přezkum v další soudní instanci v případě, že by o obvinění rozhodl v prvním stupni nejvyšší soud. Proto, aby bylo možno akceptovat tuto výjimku, musely by tedy být splněny současně dvě podmínky, musel by být rozhodující orgán soudem ve smyslu článku 6 Úmluvy a současně by musel být „Nejvyšším“ soudem ve smyslu čl. 2 odst. 2 Protokolu [č. 7].

Ve vztahu k posouzení kárného senátu Nejvyššího správního soudu (dále rovněž jako „kárný senát“) jako soudu ve smyslu článku 6 Úmluvy se již vyjádřil Ústavní soud tak, že kárný senát je takovým soudem (Pl. ÚS 33/09). Ve zmíněném rozhodnutí se však Ústavní soud nevyjádřil, zda je nutno vnímat kárný senát jako „nejvyšší“ soud ve smyslu čl. 2 odst. 2 Protokolu [č. 7] (pro případ posuzovaný ve zmíněném rozhodnutí to nebylo rozhodující), resp. zmíněné rozhodnutí neobsahuje v tomto smyslu žádnou argumentaci. Podrobně se této otázce nicméně věnovala v odlišném stanovisku soudkyně JUDr. Dagmar Lastovecká, na jejíž stanovisko stěžovatel odkazuje a současně některé argumenty rozvádí dále.

Jako „nejvyšší“ soud ve smyslu čl. 2 odst. 2 Protokolu [č. 7] nelze posuzovat konkrétní orgán na základě jeho označení. Je nutno zkoumat jak znaky formální (označení), tak i znaky materiální (obsazení, nároky na výkon funkce, ...). V souladu s ustanovením § 4b zákona č. 7/2002 Sb. rozhoduje [v kárných] věcech soudních exekutorů kárný senát složený z předsedy senátu, jeho zástupce a 4 přísedících. ... Z uvedeného je zřejmé, že v kárném senátu jsou zastoupeni soudci nejvyšších soudních instancí, jsou zde však v menšině. Většinu v kárném senátu tvoří přísedící, kteří nejsou soudci nejvyšších soudních instancí, nejsou dokonce vůbec soudci, ale příslušníky jiných právnických povolání. Nemají tedy s rozhodováním v soudních věcech žádné zkušenosti, nemusí splňovat žádné kvalifikační předpoklady pro rozhodování (minimální praxe v justici, aby mohli být soudci vrcholné soudní instance; minimální věk; psychologické testování, ...) a v tomto ohledu je na ně nutno nahlížet jako na laiky (ačkoli mají právní vzdělání). Rozhodování v senátech tvořených soudci a přísedícími je v právním řádu České republiky

výjimečné a je typické pro jednodušší právní spory (některá trestní řízení v prvním stupni, pracovněprávní spory v prvním stupni). Vždy je u těchto případů přítomno riziko, že právní profesionálové, kteří mají rozhodování v popisu práce budou přehlasováni. Proto rozhodují soudci společně s přísedícími vždy v prvním stupni, aby bylo možno v odvolacím řízení napravit případné chybné rozhodnutí (způsobené přehlasováním soudců). Pokud je taková garance spravedlivého rozhodnutí i v rámci občanskoprávního řízení (pracovněprávní spory), o to více by měla být samozřejmostí v rámci řízení o trestním obvinění. Pokud by přísedící v rámci kárného řízení přehlasovali soudce, ať už by byly jejich motivy jakékoli ..., nemohlo by dojít k nápravě.

S ohledem na výše uvedené považuje stěžovatel za zřejmé, že ačkoli kárný senát obsahuje ve svém označení slovo „nejvyšší“, nejedná se o vrcholnou soudní instanci. Její členové nesplňují nároky běžné pro vykonávání funkce člena vrcholné soudní instance, dokonce se ve většině vůbec nejedná o soudce. Takovým soudním orgánem nemůže být dostatečně garantována správnost a dokonce ani spravedlnost rozhodování. Stěžovatel je přesvědčen, že kárný senát není „nejvyšším soudem“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 Protokolu [č. 7]. Zmíněná výjimka dle čl. 2 odst. 2 Protokolu tedy nepřipadá v úvahu a kárně obviněnému je nutno garantovat právo na přezkoumání rozhodnutí soudem vyšší instance. ...“

11. Dne 11. září 2012 Ústavní soud stěžovateli ústavní stížnost odmítl s odůvodněním, že není povolán k přezkumu výkladu a použití jednoduchého práva, nýbrž pouze práva ústavního. Dospěl k závěru, že kárný soud své rozhodnutí přesvědčivě a logicky zdůvodnil, a odkázal na svoji judikaturu (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09 týkající se kárného řízení proti soudci). Zejména při tom uvedl:

„K těm důvodům ústavní stížnosti poukazujícím na nemožnost domáhat se přezkumu rozhodnutí vydaného v kárném řízení a na složení kárného senátu odkazuje Ústavní soud na odůvodnění svého plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09, kterým je senát tuto věc posuzující vázán, jímž byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 21 zákona č. 7/2001 Sb., ve znění zákona č. 314/2008 Sb., v němž Ústavní soud, z důvodů, jež tam rozvedl, obsahujících i hodnocení kárného senátu Nejvyššího správního soudu z hlediska jeho složení, dospěl k závěru, že právní úprava, která kárně obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní. ...“

12. Ohledně ostatních stěžovatelem vznesených námitek Ústavní soud pouze obecně konstatoval:

„Zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele, jichž se dovolává, Ústavní soud nezjistil...“

13. Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 2012 bylo stěžovateli doručeno dne 17. září 2012, čímž nabylo právní moci.

RELEVANTNÍ PRÁVNÍ RÁMEC A PRAXE

I. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY KÁRNÉHO ŘÍZENÍ S EXEKUTORY V ČESKÉ REPUBLICE

A. Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

14. V rámci snah o zefektivnění výkonu rozhodnutí v občanských věcech, který byl do té doby svěřen pouze soudům v občanském soudním řízení, byl dne 28. ledna 2001 přijat nový zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů („exekuční řád“). Zákon mimo jiné zavedl nové svobodné povolání soudního exekutora, kterému svěřil občanskoprávní výkon rozhodnutí jménem státu, společně s obecnými občanskoprávními soudy. Soudní exekutor vykonává při provádění exekuční činnosti přenesenou působnost, a disponuje tedy částí vrchnostenských pravomocí státu.

15. Dále byla zřízena samosprávná Exekutorská komora České republiky s povinným členstvím, jedna z dvanácti v té době existujících samosprávných profesních komor s povinným členstvím. Tři z těchto komor sdružovaly pouze příslušníky právnických profesí, a to advokáty, notáře a soudní exekutory.

16. Kárná pravomoc nad členy samosprávné Exekutorské komory České republiky byla zpočátku svěřena samotné komoře, která byla zákonem zmocněna vydat kárný řád coby stavovský předpis (§ 116 exekučního řádu). Krátce po svém zřízení vydala komora dne 23. května 2002 Kárný řád Exekutorské komory České republiky.

17. Kárná komise byla složena z devíti členů, z nichž šest bylo voleno na tříleté období sněmem komory a zbývající tři jmenoval na dobu neurčitou ministr spravedlnosti z řad soudců z povolání. Z členů kárné komise byly zpočátku vytvářeny kárné senáty provádějící kárná řízení. Kárnému senátu předsedal vždy jeden ze jmenovaných soudců z povolání. Zbývající dva členové měli být vybráni z vybraných soudních exekutorů. Proti rozhodnutí tohoto kárného orgánu komory bylo možno, obdobně jako v kárných řízeních vedených ostatními samosprávnými komorami, podat odvolání ke kárné komisi, která působila současně jako odvolací orgán. Následně mohlo být rozhodnutí podrobeno soudnímu přezkumu.

B. Zákon č. 183/2009 Sb., kterým se mění exekuční řád

18. S účinností ode dne 26. června 2009 byla zákonem č. 183/2009 Sb. do té doby plně samosprávné Exekutorské komoře České republiky jako jediné ze všech samosprávných komor odňata kárná pravomoc nad vlastními členy, byly zrušeny její kárné senáty a kárná komise a jejich pravomoc přešla na kárné senáty Nejvyššího správního soudu, které již působily jako kárné senáty pro soudce a státní zástupce podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Kárné řízení probíhalo obdobně jako kárné řízení se soudci. Podle § 21 nebylo proti rozhodnutí přípustné odvolání.

19. Důvody této změny nebyly v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 183/2009 Sb. uvedeny, zpráva pouze konstatovala, že změna bude provedena:

„Návrh dále předpokládá, že kárné řízení nad soudními exekutory a exekutorskými kandidáty bude probíhat před kárným senátem Nejvyššího správního soudu obdobně podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů.“

20. V důsledku výše uvedené změny byly kárné žaloby proti soudním exekutorům projednávány kárnými senáty pro soudce u kárného soudu, jímž byl Nejvyšší správní soud. Tyto senáty se skládaly ze tří soudců z povolání a tří přísedících. Předsedou senátu byl soudce Nejvyššího správního soudu, jeho zástupcem soudce Nejvyššího soudu a třetím soudcovským členem soudce okresního, krajského nebo vrchního soudu. Zbývajících třemi členy byli přísedící: alespoň jeden advokát, jeden státní zástupce a jedna osoba zapsaná v seznamu přísedících vykonávající jiné právnické povolání. V případě rovnosti hlasů při hlasování o tom, zda se soudní exekutor dopustil kárného provinění, byl senát povinen vydat zprošťující rozhodnutí.

21. Naproti tomu kárné řízení se soudci podle zákona č. 7/2002 Sb. bylo až do roku 2008 vedeno u kárných soudů ve dvou stupních, které představovaly kárné senáty složené výhradně ze soudců z povolání. Důvody opuštění dvoustupňového systému, převedení kárné pravomoci pouze na Nejvyšší správní soud a změny složení kárného senátu popsali autoři důvodové zprávy k návrhu zákona č. 314/2008 Sb. takto:

„K zefektivnění práce justice by měly přispět rovněž další změny úpravy kárného řízení... Mění se složení senátů kárných soudů tak, aby v nich byli paritně zastoupeni soudci různých stupňů soudní soustavy a přísedící z jiných právních profesí. Přísedící z řad advokátů, notářů a soudních exekutorů a dalších právních profesí by měli do kárného řízení vnést úhly pohledu odlišné od těch, které lze předpokládat u členů kárných senátů z řad soudců, a měli by umožnit posoudit kárné provinění komplexněji a objektivněji.“

C. Zákon č. 286/2009 Sb., kterým se mění mimo jiné exekuční řád a zákon č. 7/2002 Sb.

22. Již s účinností od 1. listopadu 2009 však bylo složení kárných senátů pro soudní exekutory změněno zákonem č. 286/2009 Sb. Kárná řízení s exekutory přestala být projednávána kárnými senáty

pro soudce a tento úkol byl svěřen nově zřízeným kárným senátům pro soudní exekutory (podrobnosti viz v § 32 níže).

23. Důvody této změny nebyly zveřejněny. Podle sněmovního tisku č. 804 pro 5. volební období původní návrh zákona nepočítal u kárných senátů pro soudní exekutory s žádnými změnami ve složení. Jak vyplývá ze sněmovního tisku č. 804/2 přijatého jako zákon č. 286/2009 Sb., změna byla přijata až v průběhu legislativního procesu při projednávání návrhu zákona. Ani v tomto případě nebyla ke změně předložena důvodová zpráva.

II. RELEVANTNÍ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO

A. Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (ve znění pozdějších předpisů)

24. Podle § 1 odst. 1 tohoto zákona je soudní exekutor [...] fyzická osoba splňující předpoklady podle tohoto zákona, kterou stát pověřil exekutorským úřadem.

25. Dle § 2 tohoto zákona vykonává soudní exekutor exekuční činnost nezávisle. Při výkonu exekuční činnosti je vázán jen Ústavou České republiky, zákony a jinými právními předpisy.

26. Dle § 8 ministr spravedlnosti jmenuje a odvolává soudní exekutory a rovněž určuje a zvyšuje počet exekutorských úřadů. Podle § 11 odst. 1 soudní exekutor skládá slib do rukou ministra spravedlnosti.

27. Dle § 28 exekuci vede ten soudní exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí. Úkony soudního exekutora v exekučním řízení se považují za úkony exekučního soudu.

28. Podle ustanovení § 116 je soudní exekutor kárně odpovědný za kárné provinění. Kárným proviněním je mimo jiné závažné nebo opětovné porušení povinností stanovených právním nebo stavovským předpisem nebo jednání, kterým exekutor závažně či opětovně naruší důstojnost exekutorského povolání. Za kárné provinění lze soudnímu exekutorovi uložit tato kárná opatření: napomenutí, písemné napomenutí, pokutu až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy a odvolání z exekutorského úřadu.

29. Podle § 117 odst. 2 je kárnou žalobu oprávněn podat ministr spravedlnosti, předseda kontrolní komise a předseda revizní komise Exekutorské komory České republiky, předseda krajského nebo okresního soudu, v jehož obvodu má soudní exekutor sídlo, a rovněž předseda okresního soudu, který pověřil soudního exekutora provedením exekuce.

30. Dle § 123 se po uplynutí 5 let od právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření pro účely kárné odpovědnosti na exekutora hledí, jako by nebyl pro kárné provinění stíhán.

31. Zvláštní část důvodové zprávy k § 1 návrhu zákona č. 120/2001 Sb. (sněmovní tisk č. 725/0) uvádí:

„Exekutor je nestátním orgánem – fyzickou osobou, na kterou stát deleguje část svých mocenských práv, která jinak přísluší soudům. Exekutor vykonává činnost jako svobodné povolání a má postavení veřejného činitele.“

B. Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (ve znění pozdějších předpisů)

32. Příslušná ustanovení tohoto zákona znějí:

§ 3

„V řízení podle tohoto zákona jedná a rozhoduje kárný soud. Kárným soudem je Nejvyšší správní soud.“

§ 4

„...“

(4) Předseda kárného soudu vede seznam přísedících pro řízení ve věcech soudců. Na výzvu předsedy kárného soudu a ve lhůtě určené předsedou kárného soudu, ... mohou nejvyšší státní zástupce ze státních zástupců, předseda České advokátní komory z členů komory a děkani právnických fakult veřejných vysokých škol v České republice navrhnout k zápisu do seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudců každý 10 přísedících. ...“

§ 4b

„(1) Jde-li o řízení ve věcech soudních exekutorů, kárný soud jedná a rozhoduje v senátech složených z předsedy senátu, jeho zástupce a 4 přísedících. Předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu a jeho zástupce je soudcem Nejvyššího soudu. Dva z přísedících jsou soudní exekutoři, dva jsou osoby navržené podle odstavce 4 věty třetí. Mezi přísedícími, kteří nejsou soudními exekutory, musí být vždy nejméně jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudců.

...

(4) Předseda kárného soudu vede seznamy přísedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů. Do seznamu přísedících ze soudních exekutorů zařadí předseda kárného soudu 10 soudních exekutorů navržených na výzvu předsedy kárného soudu prezidentem Exekutorské komory České republiky. Pro ostatní přísedící platí § 4 odst. 4 věty druhá až čtvrtá přiměřeně.²

(5) Předseda kárného soudu určí losem ze seznamů podle odstavce 4 přísedící kárného senátu, 4 náhradníky z řad soudních exekutorů a 4 náhradníky z řad ostatních přísedících ve stanoveném pořadí. Předseda kárného soudu losuje ostatní přísedící a náhradníky z řad ostatních přísedících postupně tak, aby členem kárného senátu či náhradníkem z řad ostatních přísedících byl vždy nejméně jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů.

(6) Funkční období senátu pro řízení ve věcech soudních exekutorů je pětileté.

(7) Senát kárného soudu ve věcech soudních exekutorů rozhoduje většinou hlasů všech členů. V případě rovnosti hlasů při rozhodování o tom, zda se soudní exekutor dopustil kárného provinění, vydá senát zprošťující rozhodnutí.“

§ 5

„...“

(2) Přísedící senátu kárného soudu pro řízení ve věcech soudců, přísedící senátu kárného soudu pro řízení ve věcech státních zástupců, nejde-li o státního zástupce, a přísedící senátu kárného soudu pro řízení ve věcech soudních exekutorů, nejde-li o soudního exekutora, může být jen státní občan České republiky, který

- a) v době složení slibu dosáhl věku nejméně 30 let,
- b) má způsobilost k právním úkonům,
- c) má ukončené vzdělání v magisterském studijním programu v oboru práva,
- d) je bezúhonný,
- e) má zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruku, že bude svou funkci řádně zastávat,
- f) splňuje další předpoklady podle zvláštního právního předpisu.

(3) Na práva a povinnosti přísedícího senátu kárného soudu se přiměřeně použijí ustanovení o právech a povinnostech přísedících podle zvláštního právního předpisu.

(4) ... Přísedícímu [nejde-li o soudního exekutora] náleží za každý den, v němž se zúčastnil jednání senátu kárného soudu ..., odměna ve výši jedné jednadvacetiny platu soudce Nejvyššího správního soudu. [Přísedící]... má nárok na náhradu hotových výdajů ... vynaložených v souvislosti s výkonem této funkce.

...

(6) ... Do seznamu přísedících kárného soudu pro řízení ve věcech soudních exekutorů, ... může být navržen pouze soudní exekutor, který vykonává exekutorský úřad po dobu nejméně 3 let a je bezúhonný. ...“

§ 8

„...“

² Pozn. vlády: Ve znění účinném do 31. prosince 2012 ustanovení ve skutečnosti pokračovalo.

- (5) Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce je oprávněn podat
a) ministr spravedlnosti ...“

§ 12

„(1) Návrh na zahájení řízení doručí předseda senátu kárně obviněnému ... a ... poučí [jej] o právu uplatnit důvod podjatosti členů senátu, vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu a k důkazům o nich, o právu uvádět skutečnosti sloužící v jeho prospěch a navrhnout o nich důkazy, jakož i o jeho právu nevypovídat.“

§ 17

„...“

(4) Předseda senátu vyslechne kárně obviněného a provede další potřebné důkazy. ...

(5) Po skončení dokazování se k věci může vyjádřit navrhovatel, obhájce a kárně obviněný. Kárně obviněnému vždy patří poslední slovo.

(6) Ústní jednání je veřejné.“

§ 21

„Odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné.“

§ 22

„(1) Ve lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí senátu ... může soudce, předseda soudu, místopředseda soudu, předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státní zástupce nebo soudní exekutor podat návrh na obnovu kárného řízení.

(2) Jiný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí v kárném řízení není přípustný.“

§ 25

„Nestanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu.“

C. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem

33. Soudní exekutor vykonává exekuční činnost a další činnosti za odměnu, jejíž výše a způsob jejího určení se řídí touto vyhláškou.

D. Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinný ode dne 1. ledna 2013)

34. Část jedenáctá, článek XVI stanoví následující změny zákona o Veřejném ochránci práv:

„V § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. 381/2005 Sb. a zákona č. 303/2011 Sb., se doplňuje odstavce 3, který zní: „(3) Ochránce může navrhnout přisídící k zápisu do seznamu přisídících pro řízení ve věcech soudních exekutorů podle zvláštního právního předpisu.““

35. Část patnáctá, článek XXII stanoví mimo jiné tyto změny zákona č. 7/2002 Sb.:

„...“

3. V § 4b odst. 1³ větě čtvrté se slova „jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přisídících pro řízení ve věcech soudců“ nahrazují slovy „jedna osoba navržená Veřejným ochráncem práv“.

4. V § 4b odst. 4 se věty třetí a čtvrtá nahrazují větami „Pro přisídícího, který je advokátem, platí § 4 odst. 4 věty druhá až čtvrtá přiměřeně. Na výzvu předsedy kárného soudu a ve lhůtě určené předsedou kárného soudu, která nesmí být kratší než 30 dnů, může Veřejný ochránce práv navrhnout k zápisu do seznamu přisídících pro řízení ve věcech soudních exekutorů 5 přisídících; pro tyto přisídící platí § 4 odst. 4 věty třetí a čtvrtá přiměřeně. Navržené advokáty a osoby navržené Veřejným ochráncem práv zařadí předseda kárného soudu do seznamu ostatních přisídících.“

³ Opraveno dne 10. srpna 2022: v původním znění „3. V § 4 odst. 1 (...)“.

5. V § 4b odst. 5 se slova „jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů“ nahrazují slovy „jedna osoba navržená Veřejným ochráncem práv“.

36. Článek XXIII obsahující přechodné ustanovení zní:

„Veřejný ochránce práv může navrhnout přísedící podle § 4b odst. 4 zákona č. 7/2002 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 2 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

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

37. Ustanovení § 60 odst. 1 upravuje požadavky na osoby, které mohou být ustanoveny soudcem nebo přísedícím. Patří mezi ně mimo jiné státní občanství České republiky, plná svéprávnost, bezúhonnost, zkušenosti a morální vlastnosti poskytující záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, a dosažení věku nejméně 30 let. Podle odstavce 3 je předpokladem pro ustanovení soudcem také ukončení studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky. Podle odstavce 5 se za odbornou justiční zkoušku považuje též advokátní zkouška a odborná exekutorská zkouška.

38. Podle ustanovení § 64 jsou přísedící okresních soudů voleni zastupitelstvy obcí v obvodu příslušného okresního soudu. Přísedící krajských soudů volí zastupitelstva krajů, jejichž území je alespoň zčásti v obvodu příslušného krajského soudu. Kandidáty do funkce přísedícího navrhuje členové příslušného zastupitelstva. Přísedícím může být zvolen občan, který je přihlášen k trvalému pobytu v obvodu zastupitelstva, jímž je do funkce volen, a v obvodu soudu, pro který je do funkce volen, nebo který v těchto obvodech pracuje.

39. Podle ustanovení § 67 odst. 1 může být soudce přidělen k Nejvyššímu soudu, jestliže vykonával právnickou činnost nejméně po dobu 10 let a pokud jeho vysoké odborné znalosti dávají záruky řádného výkonu funkce u příslušného soudu.

40. Ustanovení § 79 stanoví, že přísedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem. Nikdo nesmí narušovat nebo ohrožovat jejich nezávislost a nestrannost.

41. Podle § 80 odst. 1 jsou přísedící povinni vykonávat svědomitě svou funkci a při jejím výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost jejich funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

F. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

42. Dle § 4 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti a sepisování exekutorských zápisů považují za výkon státní správy. Podle odstavce 2 se činnost soudního exekutora považuje za úřední postup.

G. Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.)

43. Ustanovení § 8 tohoto řádu se použije přiměřeně i pro účely vyloučení členů kárného senátu pro podjatost. Podle tohoto ustanovení jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Podle odstavce 3⁴ jestliže soudce zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu, který na jeho místo určí jiného soudce nebo jiný senát. Podle odstavce 5 může účastník nebo osoba zúčastněná na řízení namítnout podjatost soudce nebo jiné osoby ustanovené soudem.

⁴ Opraveno dne 10. srpna 2022: podle předchozího znění „Podle odstavce 2 (...)“.

H. Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.)

44. Pojem „úřední osoba“ je definován v § 127 trestního zákoníku; podle písmene f) je za úřední osobu považován také soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu. Soudní exekutoři jsou tedy na jedné straně chráněni trestním právem jako úřední osoby (§ 325 a 326), na druhé straně ale mohou být trestně stíháni, dopustí-li se trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329, trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 nebo některého z trestných činů úplatkářství (§ 331–333).

45. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů se do rejstříku trestů zapisují údaje o fyzických a právnických osobách pravomocně odsouzených soudy v trestním řízení a dále jiné skutečnosti významné pro trestní řízení.⁵

I. Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže soudních exekutorů

46. Článek 5 těchto pravidel stanoví, že při výkonu své činnosti postupuje exekutor vždy nezávisle, svědomitě a pečlivě.

J. Zákon o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb.)

47. Podle § 72 odst. 1 je oprávněn podat ústavní stížnost každý, kdo tvrdí, že bylo zásahem orgánu veřejné moci porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem nebo mezinárodní smlouvou ve smyslu článku 10 Ústavy.

III. RELEVANTNÍ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU**A. Postavení soudních exekutorů**

48. Plénium Ústavního soudu ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. září 2006 uvedlo, že soudní exekutor při vymáhání pravomocného rozhodnutí vystupuje jako veřejný činitel, neboť vykonává soudní pravomoc. Z této premisy Ústavní soud vycházel v celé řadě pozdějších nálezů, např. sp. zn. I. ÚS 636/14 ze dne 28. července 2014, sp. zn. II. ÚS 918/14 ze dne 3. září 2014, sp. zn. II. ÚS 2690/13 ze dne 5. září 2013, sp. zn. IV. ÚS 146/12 ze dne 17. května 2012 a mnoha dalších.

B. Kárné řízení

49. V nálezu sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16. dubna 2003 Ústavní soud definoval některé konstitutivní rysy profesních samosprávných komor. Mimo jiné uvedl:

„Ve zkoumaném případě jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právnickými osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc. Tato pravomoc však samozřejmě není bezbřehá, je regulována zákonem a proti rozhodnutí, které členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum. ...“

50. Dne 27. října 2009 dospěl kárný senát Nejvyššího správního soudu v kárném řízení vedeném proti soudci k závěru, že § 21 zákona č. 7/2002 Sb. vylučující možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí kárného senátu je v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Ústavou. Podal proto k Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

51. Plénium Ústavního soudu nálezem ze dne 29. září 2010 (sp. zn. Pl. ÚS 33/09) většinou hlasů návrh zamítlo, přičemž uvedlo:

⁵ Opraveno dne 10. srpna 2022: podle předchozího znění: „Podle § 2 odst. 1 trestního řádu (...)“.

„53. Ve světle shora uvedených [Engelových] kritérií dospěl Ústavní soud k závěru, že kárné řízení se soudci obecných soudů není řízením o trestním obvinění. V první řadě jde z hlediska systematiky právního řádu o řízení nikoliv trestní, na čemž nemůže nic změnit ani fakt, že napadená úprava umožňuje subsidiární aplikaci trestního řádu. Řízení se soudci je řízením svou povahou klasicky disciplinárním, a nikoliv trestním; je v něm sice rozhodováno o odpovědnosti za nesplnění povinnosti stanovené právním předpisem, avšak týká se pouze specifických povinností soudce. Ani třetí kritérium (povaha a závažnost sankce) Engelova testu naplněno není, byť právě jeho splnění je zpravidla s to „vtáhnout“ disciplinární řízení do kategorie řízení o trestních obviněních. Za porušení povinností soudce totiž může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující. V kárném řízení lze podle ustanovení § 88 zákona č. 6/2002 Sb. ..., ve znění pozdějších předpisů, uložit soudci důtku, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce soudce či snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zaházením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let. Sankce, jež je možno v kárném řízení soudci uložit, se dotýkají pouze podmínek (snížení platu), resp. existence (odvolání z funkce soudce) právního vztahu mezi státem a soudcem; nejde tedy z povahy věci o sankce trestní, nýbrž disciplinární. Soudci např. nemůže být uložena pokuta, jež by za trestní sankci pokládána býti mohla, nýbrž mu „pouze“ může být snížen plat či odňato zvýšení platového koeficientu.

...

60. Kárný senát Nejvyššího správního soudu je dle názoru Ústavního soudu „soudem“ ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy i (a to zejména) čl. 81 Ústavy, na kterémžto závěru nic nemění ani skutečnost, že jeho členy nejsou pouze soudci tohoto soudu, nýbrž i soudci jiných soudů a zástupci dalších právnických profesí. Kárný senát Nejvyššího správního soudu totiž naplňuje formální i materiální znaky soudu. Pokud jde o znaky formální, považuje Ústavní soud za nutné zmínit především to, že kárný senát je organizačně součástí Nejvyššího správního soudu a jeho předsedou je vždy soudce (Nejvyššího správního soudu či Nejvyššího soudu). Stran znaků materiálních pak Ústavní soud poukazuje na existenci systémových garancí nezávislosti a nestrannosti, jež se vztahují na kárný senát Nejvyššího správního soudu stejně jako na soud složený pouze ze soudců, což zákonodárce reflektuje zejména v ustanovení § 5 a 6 napadeného zákona. Možnost, aby se rozhodování soudů účastnili vedle soudců i další občané, ostatně plyne již z ustanovení čl. 94 odst. 2 Ústavy; samotný fakt, že je soudní senát složen jak ze soudců, tak z přísedících, tudíž *ex constitutione* není způsobilý zamezit kvalifikaci takového senátu jako „soudu“.

...

61. Kromě argumentace již shora uvedené nutno dodat, že byť by i Ústavní soud dospěl k závěru, že řízení podle napadeného zákona je ve svém charakteru řízením trestním, nevedl by tento závěr nutně a bez dalšího k jeho derogaci, a to ať už v celku či jen v ustanovení jeho § 21. To lze podpořit i zněním čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, podle něhož – kdyby i určité řízení bylo řízením trestním – nemusí být právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení garantováno, rozhodoval-li v prvním stupni nejvyšší soud. Vzhledem k této skutečnosti... rovněž nelze akceptovat argument, že by se jednoinstančnost řízení mohla (měla) podepsat na výsledné kvalitě meritorního rozhodnutí. ...“

52. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/09 ze dne 3. srpna 2011 se plenum Ústavního soudu zabývalo návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení některých přechodných ustanovení zákona č. 183/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů. Soud mimo jiné konstatoval:

„9. Návrh byl zaslán k vyjádření i Ministerstvu spravedlnosti, které uvedlo, že v době rozhodování o zmíněné novele zákona bylo naprosto zřejmé, že kárné orgány Exekutorské komory České republiky neplnily svou úlohu. Délka kárného řízení byla nepřiměřeně dlouhá Počet nevyřízených věcí byl stále vysoký a rok od roku se zvyšoval. Ve srovnání s ostatními profesními komorami (notářskou a advokátní) nebyl účel kárných řízení vedených Exekutorskou komorou České republiky podle úpravy účinné do 25. 6. 2009 vůbec naplněn. O nezbytnosti okamžitého přechodu kárné agendy na jiný, nezávislý orgán byla tehdy zřetelná shoda napříč politickými stranami zastoupenými v Parlamentu České republiky.

...

11. Cílem této nové právní úpravy bylo s okamžitou platností odejmout orgánům Exekutorské komory České republiky veškeré pravomoci v oblasti rozhodování o kárných proviněních. Aby byla garantována kvalita rozhodování o kárné odpovědnosti soudních exekutorů a obnovena důvěra v odpovědnostní systém, byl za rozhodující orgán vybrán speciální senát Nejvyššího správního soudu,

který zaručí nezávislost a nestrannost daného procesu. Nová úprava ob stojí i v testu ústavnosti, protože odpovídá kritériím účelnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

...

27. ... Ústavní soud má za to, že po praktických zkušenostech s excesy v práci exekutorů a po bezzubém rozhodování Exekutorské komory České republiky o návrzích na jejich kárný postih je předání této kompetence Nejvyššímu správnímu soudu jistě legitimním cílem. ...

28. ... dosavadní způsob rozhodování Exekutorské komory České republiky o návrzích na kárný postih exekutorů vyvolával déletrvající pochybnosti o zájmu této komory na rychlém, účelném a objektivním kárném řízení, splňujícím zásady spravedlivého procesu. ...

29. ... Na základě nové, navrhovatelem kritizované, právní úpravy mají totiž k dispozici celý proces vedený od samého počátku před vysoce kvalifikovaným senátem Nejvyššího správního soudu, jehož složení zajistí rovné, spravedlivé a nezávislé posouzení všech případů bez ohledu na to, v jakém stadiu řízení mu byly postoupeny. ...

30. Lze tak uzavřít, že veřejný zájem na důsledném a nestranném rozhodování o kárných návrzích proti exekutorům je zajištěn tím, že v kárných řízeních s exekutory rozhoduje zvláštní senát Nejvyššího správního soudu, tedy vrcholná soudní instance, garantující nezávislost a nestrannost celého procesu. ...“

53. V usnesení sp. zn. IV. ÚS 1335/12 ze dne 9. července 2013 vydaném po plenárním nálezu (viz § 51 výše) se Ústavní soud zabýval otázkou, zda jsou závěry obsažené v tomto nálezu přímo použitelné na kárné řízení proti soudním exekutorům. Ústavní soud v této souvislosti mimo jiné uvedl:

„Pro úplnost se uvádí, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 dospěl Ústavní soud k závěru, že nemožnost podat odvolání proti rozhodnutí kárného soudu (v důsledku napadeného ustanovení) není v rozporu s ústavními garancemi práva na spravedlivý proces. Konstatoval, že ústavní pořádek garantuje právo na odvolání toliko v trestních věcech (čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě), přičemž z tohoto pravidla existují výjimky dle ustanovení čl. 2 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě... Svůj závěr o ústavní souladnosti napadeného ustanovení pak Ústavní soud opřel jednak o argument, že kárné řízení se soudci není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (což není v nyní projednávané věci bez dalšího aplikovatelný závěr), a jednak o skutečnost, že rozhodování Nejvyššího správního soudu v kárných věcech je třeba považovat za rozhodování nejvyššího soudu ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (což ovšem i v projednávané věci relevantní je).“

54. Obdobný názor vyslovil Ústavní soud i v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2047/13 ze dne 15. října 2013, kde konstatoval:

„Porušení práv, jichž se stěžovatel dovolává, Ústavní soud neshledal. Předně, pokud jde o námitku porušení práva na účinný opravný prostředek, odkazuje Ústavní soud ... na své rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 33/09.... Zde Ústavní soud dospěl k závěru že „právní úprava, jež kárné obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní; obecné právo na odvolání není v ústavním pořádku zakotveno“, když kárné řízení není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ... a čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení tak explicitně v ústavním pořádku není garantováno a nelze je z ústavního pořádku ani nijak dovodit. Tyto závěry jsou plně platné též pro rozhodování ve věcech kárného provinění soudních exekutorů.“

55. Dne 10. prosince 2013 vydal Ústavní soud usnesení sp. zn. I. ÚS 1807/13, v němž mimo jiné uvedl:

„Ústavní soud připomíná, že kárné řízení není totéž co řízení trestní; ustanovení trestního řádu se použijí pouze přiměřeně, což znamená, že se použijí s přihlédnutím ke smyslu a podstatě kárného řízení.

Pro posouzení spravedlnosti posuzovaného kárného řízení má stěžejní význam to, co se ve skutečnosti prokazatelně v daném řízení odehrálo. V kárné věci stěžovatele nemá Ústavní soud na základě shromážděného spisového materiálu ... pochybnosti o tom, že kárný soud ... dospěl k závěru, že byly provedeny všechny potřebné důkazy, přičemž návrh stěžovatele na provedení dalších důkazů kárný soud s odůvodněním zamítl.... Rovněž v odůvodnění písemného vyhotovení kárný soud vyložil důvody, proč řízení nebylo doplňováno dalšími svědeckými výpověďmi, které stěžovatel navrhoval. Z těchto uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným jednáním před kárným soudem nedošlo k porušení základních práv a svobod stěžovatele.“

56. Usnesením sp. zn. I. ÚS 12/14 vydaným dne 24. června 2014 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, v níž stěžovatel – soudní exekutor – namítal porušení práva na spravedlivý proces v důsledku nemožnosti napadnout opravným prostředkem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.⁶ Ústavní soud současně odmítl stěžovatelův návrh na zrušení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Mimo jiné přitom uvedl:

„4. V posuzované věci kárný senát Nejvyššího správního soudu na základě řádně zjištěného skutkového stavu, jenž Ústavní soud v intencích ustálené judikatury nemůže přehodnocovat, dostatečně a logicky odůvodnil své závěry ve vztahu ke kárným proviněním stěžovatele (soudního exekutora). Napadené rozhodnutí ... nevykazuje prvky libovůle nebo podstatného vybočení z rámce ústavnosti.

5. K námitce stěžovatele poukazující na nemožnost domáhat se přezkumu rozhodnutí vydaného v kárném řízení a na složení kárného senátu odkazuje Ústavní soud na odůvodnění svého plenárního nálezu ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827), jímž byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že právní úprava, která kárně obviněnému neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní.“

C. Postavení státního zastupitelství

57. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. června 2011 Ústavní soud konstatoval, že státní zastupitelství je systematicky zařazeno do hlavy třetí upravující moc výkonnou, a to do části, jež se týká vlády (článek 80 Ústavy). Zdůraznil, že k zásadně shodným závěrům o postavení státního zastupitelství jako součásti moci výkonné s postavením orgánu *sui generis* dospívá i právní doktrína.

IV. RELEVANTNÍ MEZINÁRODNÍ DOKUMENTY

A. Skupina států proti korupci (GRECO) – Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům (Hodnotící zpráva České republiky, 72. plenární zasedání 27. června – 1. července 2016)

58. V kapitole „Prevence korupce ve vztahu k soudcům“ zpráva uvádí:

„136. Po návštěvě na místě [hodnotící tým GRECO, dále jen ‚tým GET‘,] shledal, že systém kárných řízení funguje dobře a že složení kárných soudů a také procesní nastavení je adekvátní k tomu, aby zajistilo efektivitu řízení a spravedlivý proces. V tomto ohledu však tým GET znepokojuje fakt, že proti rozhodnutí kárných soudů není možné se odvolat. Při rozhovorech bylo zmiňováno, že toto nastavení bylo v minulosti kritizováno a zpochybňováno u Ústavního soudu, který ovšem rozhodl, že stávající právní úprava není v rozporu s Ústavou. Tým GET by přesto rád upozornil úřady na evropské standardy, podle nichž by soudce v kárném řízení měl mít ‚právo se odvolat proti rozhodnutí a restu‘, a že by měla existovat ‚možnost soudního přezkumu‘. Tým GET znepokojuje zejména skutečnost, že daný soudce nemá možnost vznést námitku ani proti případnému odvolání z funkce, a zastává jednoznačné stanovisko, že tuto oblast je nezbytné začlenit do současných příprav reformy justice. **Proto skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.**“

59. V kapitole „Prevence korupce mezi státními zástupci“ se konstatuje:

„154. Stejně jako v případě soudců tým GET zaznamenal, že výběr a kariérní postup státních zástupců je regulován pouze v omezené míře. V současné době je za výběrové řízení odpovědný krajský státní zástupce. O jmenování pak rozhoduje ministerstvo spravedlnosti na základě návrhu Nejvyššího státního zástupce. Během rozhovorů na místě zaznělo, že ministerstvo obvykle navržené kandidáty přijme, alespoň pro první zařazení, ne však nutně pro vyšší pozice. Úřady zdůrazňují, že proces výběru se řídí zavedenou praxí, kterou představuje otevřená konkurence a řazení kandidátů na základě písemného testu a ústního pohovoru před komisí složenou z (obvykle čtyř) státních zástupců z různých

⁶ Opraveno dne 10. srpna 2022: podle předchozího znění „(...) 10 000 Kč.“

úřadů, které doplňuje odborník z Ministerstva spravedlnosti. Tým GET ovšem sdílí obavy několika dotazovaných související s nízkou mírou regulace. Zastává jednoznačné stanovisko, že v zákoně je třeba ukotvit jasný, přesný a jednotný postup výběru a kritéria výběru, zejména zásluhy, a to jak pro první jmenování státních zástupců, tak pro jejich kariérní postup. Dále, jak při různých příležitostech poukazuje skupina GRECO, je nezbytné zajistit, aby postupy byly transparentní, aby veškerá rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti – o výběru kandidátů i o jmenování/povyšování – byla zdůvodněna a aby neúspěšní kandidáti měli možnost tato rozhodnutí rozporovat. V této souvislosti se tým GET odkazuje na evropské normy a referenční texty, podle nichž „se kariéra státních zástupců, jejich povyšování a mobilita musejí řídit obecně známými a objektivními kritérii, jako je odbornost a míra zkušeností“ a „měla by být upravena zákonem a řízena transparentními a objektivními kritérii v souladu s nestrannými postupy, které vylučují jakoukoliv diskriminaci a umožňují nestranné přehodnocení“. Závěrem tým GET zdůrazňuje, že taková opatření povedou k posílení nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství a stejně tak k posílení důvěry veřejnosti v tuto instituci, což je v souladu se záměrem, z něhož vychází reforma, která v České republice právě probíhá. Vzhledem k výše uvedenému **skupina GRECO doporučuje (i) přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu státních zástupců za účelem nastavení jednotných transparentních postupů, díky nimž se bude rozhodování zakládat na přesných, objektivních a jednotných kritériích, zejména zásluh; (ii) zajistit, aby veškerá rozhodnutí v rámci těchto postupů byla odůvodněna a aby bylo možné se proti nim odvolat k soudu.**

...

186. Jak bylo popsáno v kapitole o soudcích, tým GET má dojem, že systém kárných řízení funguje dobře a že složení kárných soudů a také procesní nastavení je adekvátní k tomu, aby zajistilo efektivitu řízení a spravedlivý proces. V tomto ohledu však tým GET znepokojuje fakt, že proti rozhodnutím kárných soudů není možné se odvolat a že ani proti odvolání z funkce nemůže daný státní zástupce vznést námitku. Znovu tedy úřady upozorňuje na evropské standardy a referenční dokumenty, podle nichž by rozhodnutí v kárném řízení proti státním zástupcům „měla podléhat nezávislému a nestrannému přezkumu“ a že „by měla být dostupná možnost odvolání k soudu proti těmto kárným rozhodnutím“. Tým GET úřady vyzývá, aby tuto otázku zahrnuly do současného reformního procesu – začlenění kárného řízení do zákona o státním zastupitelství se očividně zatím neplánuje. S ohledem na výše uvedené **skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.**“

60. V kapitole „Doporučení a následná opatření“ skupina GRECO mimo jiné doporučila:

„Ve vztahu k soudcům

...

ix. přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce. (odstavec 136);

Ve vztahu k státním zástupcům

...

xiv. přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím (odstavec 186).“

B. GRECO – Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům (Zpráva o plnění doporučení České republiky, 80. plenární zasedání 18. – 22. června 2018)

61. Ve vztahu ke svému doporučení ix. skupina GRECO uvedla:

„52. Skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.

53. Orgány České republiky informují, že v současné době Ministerstvo spravedlnosti pracuje na legislativním návrhu, který má být předložen v červnu 2019 jako součást legislativního balíčku, který bude pravděpodobně obsahovat zvláštní zákon o kárném řízení soudců a státních zástupců a nový zákon o soudech a soudcích. Kárná řízení probíhají před kárným soudem (Nejvyšší správní soud je kárným soudem, který jedná a rozhoduje ve zvláštních senátech). Ministerstvo spravedlnosti se chystá představit dvoustupňový systém zahrnující odvolací senáty umožňující odvolání proti rozhodnutí ve věcech kárných provinění. Složení kárných senátů je rovněž předmětem diskusí.

54. Skupina GRECO bere na vědomí výše uvedené informace týkající se legislativních návrhů, jenž mají být předloženy v červnu 2019 a jejichž obsahem je představení možnosti odvolání proti kárným rozhodnutím. Prozatím jsou zamýšlené kroky ve velmi rané fázi, a proto skupina GRECO nemůže dojít k závěru, že toto doporučení bylo splněno, a to ani z části.

55. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení ix. nebylo splněno.“

62. Ohledně doporučení xiv. skupina GRECO konstatovala:

„73. Skupina GRECO doporučuje přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.

74. Orgány České republiky poukazují na to, že Ministerstvo spravedlnosti v současnosti pracuje na legislativním návrhu a dle plánu bude tento návrh předložen vládě v červnu 2019 jako součást reformního balíčku týkajícího se soudů, soudců a státních zástupců (srov. doporučení ix). Kárná řízení probíhají před kárným soudem (funkce přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, který zasedá ve zvláštních senátech). Jak bylo poznamenáno v doporučení ix, má Ministerstvo spravedlnosti v úmyslu představit odvolací senáty a umožnit tak možnost napadnout jakákoliv kárná rozhodnutí těchto kárných soudů. Složení těchto senátů je předmětem diskusí.

75. Skupina GRECO je potěšena, že práce směřující ke splnění tohoto doporučení jsou v plném proudu a že je plánována možnost se odvolat proti kárným rozhodnutím, tak jak bylo vyžadováno v doporučení. Skupina GRECO potřebuje reformu podrobněji vyhodnotit, jakmile budou konkrétní návrhy dostupné a podpořeny na příslušné vládní úrovni. Prozatím je proces v tak rané fázi, že skupina GRECO nemůže dojít k závěru, že toto doporučení bylo splněno, a to ani z části.

76. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení xiv nebylo splněno.“

C. GRECO – Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům (Průběžná zpráva o plnění doporučení – Česká republika, 84. plenární zasedání 2. – 6. prosince 2019)

63. Ke svému doporučení ix. skupina GRECO uvedla následující:

„50. Skupina GRECO doporučila přijmout úpravu, která umožní soudcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím, včetně rozhodnutí o odvolání z funkce.

51. Skupina GRECO připomíná, že doporučení nebylo ve Zprávě o plnění doporučení splněno. Orgány ČR měly v úmyslu předložit změny několika zákonů týkajících se soudnictví, které by mimo jiné zavedly možnost odvolání proti disciplinárním rozhodnutím u soudu, ale tyto změny dosud nebyly přijaty.

52. Orgány ČR nyní oznamují, že práce na Ministerstvu spravedlnosti na legislativním návrhu na zavedení možnosti odvolání proti disciplinárním rozhodnutím stále probíhají. Návrh změny zákona o řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů předpokládá také zřízení zvláštního senátu odpovědného za sjednocování judikatury v disciplinárním řízení. Návrh byl předložen vládě dne 5. listopadu 2019 k projednání Legislativní radou vlády a jejími pracovními skupinami před předložením návrhu Parlamentu. Podle orgánů ČR předpokládá návrh možnost odvolání soudců proti disciplinárním rozhodnutím k disciplinárnímu senátu Nejvyššího správního soudu.

53. Skupina GRECO bere na vědomí informace o projednáváním legislativním návrhu zavádějícím možnost odvolání soudců proti disciplinárním rozhodnutím. Protože nebylo dosud dosaženo hmatatelných výsledků, skupina GRECO došla k závěru, že doporučení ix nebylo splněno.“

64. Ohledně svého doporučení xiv. skupina GRECO uvedla:

„76. Skupina GRECO doporučila přijmout úpravu, která umožní státním zástupcům podat odvolání k soudu proti kárným rozhodnutím.

77. Je třeba připomenout, že toto doporučení nebylo dle Zprávy o plnění doporučení splněno. Skupina GRECO zaznamenala, že se připravovaly legislativní změny, které by zavedly možnost odvolání proti disciplinárnímu rozhodnutí k soudu, ale nebyly v té době přijaty.

78. Orgány ČR nyní informují, že plnění tohoto doporučení se provádí spolu s obdobným doporučením týkajícím se soudců (doporučení ix). Bylo zopakováno, že práce na legislativním návrhu, který by zavedl možnost odvolání proti disciplinárnímu rozhodnutí, na Ministerstvu spravedlnosti pokračují. Očekává se, že o návrhu bude vláda jednat na podzim roku 2019 a následně bude předložen Poslanecké sněmovně. Kromě toho vláda v současné době přezkoumává i další změny týkající se tohoto

doporučení, jako je zavedení odvolávání vedoucích státních zástupců pouze v disciplinárním řízení a pevně stanovená funkční období pro takové státní zástupce (viz odst. 56).

79. Skupina GRECO bere na vědomí poskytnuté informace. Zdá se, že stejně jako v případě doporučení ix ve věci soudců, nebylo v plnění tohoto doporučení dosaženo žádného hmatatelného pokroku.

80. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení xiv zůstává nesplněné.“

V. VYSVĚTLUJÍCÍ ZPRÁVA K PROTOKOLU Č. 7 K ÚMLUVĚ

65. Příslušný odstavec vysvětlující zprávy k článku 2 Protokolu č. 7 zní:

„17. Tento článek uznává právo každého, kdo byl soudem uznán vinným z trestného činu, dát výrok o vině nebo trestu přezkoumat soudem vyššího stupně. Nevžaduje, aby měl dotýčný právo na přezkum výroku o vině i trestu ve všech případech. Pokud se tedy například odsouzená osoba doznala k trestnému činu, z něhož byla obviněna, může být toto právo omezeno jen na přezkum výroku o trestu. Oproti obdobnému ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (čl. 14 odst. 5) byl doplněn výraz ‚soudem‘, aby bylo zřejmé, že se toto ustanovení nevztahuje na protiprávní jednání, o nichž rozhodují orgány, které nejsou soudem ve smyslu článku 6 Úmluvy.“

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

I. ÚVODNÍ POZNÁMKY

66. Stěžovatel na poli čl. 6 odst. 1 a 2 a odst. 3 písm. d) Úmluvy namítal, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť:

a) v kárném řízení vedeném proti němu nebyla dodržena zásada presumpce nevinu. Stěžovatel tvrdil, že kárný soud na něj přenesl důkazní břemeno ohledně jeho „nevinu“, neboť provedl pouze důkazy prokazující jeho vinu a nevyhledával důkazy z úřední povinnosti. Jelikož stěžovatel nebyl schopen svoji „nevinu“ prokázat, kárný soud považoval jeho obhajobu za nevěrohodnou. Kárný soud nadto stěžovateli údajně neumožnil navrhnout před skončením jednání další důkazy;

b) v řízení před Ústavním soudem nebyla řada jeho argumentů náležitě posouzena.

67. Příslušná část článku 6 zní:

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě ... projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. ...

2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

...

d) vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

...“

68. Stěžovatel dále na základě článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě namítal, že proti rozhodnutí kárného soudu (dle jeho názoru „trestního“) nebylo podle zákona přípustné odvolání. Žádná z výjimek podle tohoto ustanovení se na danou věc nevztahovala, neboť jeho provinění nebylo s ohledem na druh a výši sankcí, jež za ně bylo možno uložit, méně závažné povahy a kárný senát Nejvyššího správního soudu nebylo možno považovat ze „nejvyšší soud“ ve smyslu citovaného ustanovení, a to vzhledem k jeho složení a absenci dostatečných záruk jeho odbornosti a nezávislosti – senát se skládal z šesti členů, z nichž jen dva byli povoláním soudci.

69. Relevantní část článku 2 Protokolu č. 7 zní:

„1. Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. ...

2. Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni nejvyšším soudem ...“

70. Soud, jemuž přísluší provádět právní kvalifikaci skutkových okolností případu (viz *Scoppola proti Itálii* (č. 2), č. 10249/03, rozsudek velkého senátu ze dne 17. září 2009, § 54; *Radomilja a ostatní proti Chorvatsku*, č. 37685/10 a 22768/12, rozsudek velkého senátu ze dne 20. března 2018, § 110–126), je toho názoru, že druhá z uvedených námitek spadá primárně do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zejména proto, že pojem „soud“ v článku 2 Protokolu č. 7 je třeba vykládat ve stejném duchu jako tentýž pojem obsažený v článku 6 (viz *Didier proti Francii*, č. 58188/00, rozhodnutí ze dne 27. srpna 2002, § 3 (výňatky)).

71. Soud proto nejprve zhodnotí, zda je článek 6 ve své občanskoprávní nebo trestní složce použitelný, a teprve potom se bude zabývat oběma výše uvedenými námitkami.

II. PŘEDBĚŽNÉ NÁMITKY

A. Šestiměsíční lhůta

1. Tvrzení účastníků řízení

72. Vláda namítla, že stížnost by v části týkající se složení „soudu“ měla být odmítnuta podle čl. 35 odst. 1 Úmluvy, neboť nebyla podána ve lhůtě šesti měsíců ode dne přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí.

2. Hodnocení Soudu

a) Obecné zásady

73. Šestiměsíční lhůta pro účely čl. 35 odst. 1 Úmluvy běží ode dne konečného rozhodnutí v postupu, jímž jsou vyčerpány vnitrostátní právní prostředky nápravy (viz *Blokhin proti Rusku*, č. 47152/06, rozsudek velkého senátu ze dne 23. března 2016, § 106). Toto pravidlo se týká pouze prostředků nápravy, které jsou běžné a účinné; stěžovatel nemůže prodlužovat Úmluvou striktně stanovenou lhůtu nevhodnými či chybnými podáními učiněnými k orgánům nebo institucím, které nejsou příslušné či nemají pravomoc poskytnout ve vztahu k příslušné námitce na poli Úmluvy účinnou nápravu (viz např. *Fernie proti Spojenému království*, č. 14881/04, rozhodnutí ze dne 5. ledna 2006; *Beiere proti Lotyšsku*, č. 30954/05, rozsudek ze dne 29. listopadu 2011, § 28; *a contrario Hizb Ut-Tahrir a ostatní proti Německu*, č. 31098/08, rozhodnutí ze dne 12. června 2012; *Petrović proti Srbsku*, č. 40485/08, rozsudek ze dne 15. července 2014, § 60; *Kondakovs proti Lotyšsku*, č. 22677/11, rozhodnutí ze dne 12. ledna 2016).

74. Obdobně v případech, kdy byl právní prostředek nápravy od počátku odsouzen k neúspěchu, Soud rozhodl, že příslušné řízení nelze brát pro účely výpočtu šestiměsíční lhůty v potaz (viz např. *Rezgui proti Francii*, č. 49859/99, rozhodnutí ze dne 7. listopadu 2000; *Rybczyński a Rybczyńska proti Polsku*, č. 8766/11, rozhodnutí ze dne 16. října 2018, § 24).

b) Uplatnění těchto zásad na projednávanou věc

75. Soud konstatuje, že stěžovatel ve lhůtě šesti měsíců od oznámení usnesení Ústavního soudu vylíčil ve své stížnosti k Soudu rozhodné skutečnosti týkající se složení kárného senátu, včetně způsobu ustanovení jeho členů, a předložil jak obecnou námitku týkající se článku 6 Úmluvy, tak konkrétní argumenty na poli článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (viz *mutatis mutandis Sizintseva a ostatní proti Rusku*, č. 38585/04 a čtyři další, rozsudek ze dne 8. dubna 2010, § 28).

76. Jelikož však o postavení kárného senátu a povaze jím vedeného řízení již dříve rozhodl Ústavní soud plenárním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (viz § 51 a 52 výše), Soud musí zjistit, zda mohla ústavní stížnost stěžovatele představovat účinný právní prostředek nápravy, jímž byl v projednávané věci přerušen běh šestiměsíční lhůty.

77. V tomto ohledu je zřejmé, že Ústavní soud v bodě 60 svého plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 nejprve postavil najisto, že v jím posuzovaném kárném řízení nebylo rozhodováno o trestním obvinění, a potvrdil, že kárný senát, proti jehož rozhodnutí nebylo přípustné odvolání, naplňoval záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadované článkem 6 Úmluvy (viz § 51 a 53 výše). Plénum Ústavního soudu tento právní názor následně potvrdilo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/09 ze dne 3. srpna 2011 (viz § 52 výše).

78. Soud akceptuje tvrzení vlády, které stěžovatel nerozporoval, že stěžovatelova ústavní stížnost měla s ohledem na ustálenou judikaturu Ústavního soudu jen malé vyhlídky na úspěch. Soud již v několika případech rozhodl, že neskýtal-li navrhovaný prostředek nápravy přiměřené vyhlídky na úspěch, například ve světle ustálené vnitrostátní judikatury, skutečnost, že jej stěžovatel nevyužil, není na překážku přijatelnosti (viz *Pressos Compania Naviera S. A. a ostatní proti Belgii*, č. 17849/91, rozsudek ze dne 20. listopadu 1995, § 27; *Carson a ostatní proti Spojenému království*, č. 42184/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. března 2010, § 58). V nyní projednávané věci musí Soud rozhodnout, zda lze opačnou situaci, kdy stěžovatel takový prostředek nápravy využil, považovat za využití „účinného“ prostředku.

79. Je sice pravda, že ustálená judikatura Ústavního soudu v rozhodné době důvody uváděné stěžovatelem v jeho ústavní stížnosti odmítala; Soud však podotýká, že tato skutečnost nebránila stěžovateli uplatnit své námitky v ústavní stížnosti v naději, že dosáhne změny rozhodovací praxe. A to zejména proto, že Ústavní soud může svoji judikaturu přehodnotit a změnit, považuje-li to za odůvodněné, a že každý má právo podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu a tvrdit, že byla porušena jeho práva podle Úmluvy (viz § 47 výše). Vzhledem k tomu, že se ústavní stížnost stěžovatele opírala o požadavky článku 6 Úmluvy a článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě v širším smyslu, bylo v tomto ohledu logické, že stěžovatel namítal všechny skutečnosti, o nichž měl za to, že ve vztahu k nim nebyly tyto požadavky splněny, a to včetně otázky, zda lze považovat kárný soud za „nejvyšší soud“ ve smyslu článku 2 Protokolu č. 7, jíž se Ústavní soud do té doby nezabýval (viz § 10 výše) (viz *Augusto proti Francii*, č. 71665/01, rozsudek ze dne 11. ledna 2007, § 44). Soud proto dochází k závěru, že stěžovateli nelze přičítat k tíži, že poskytl Ústavnímu soudu možnost provést příslušné kroky k nápravě namítaných nedostatků kárného soudu (viz *Remetin proti Chorvatsku*, č. 29525/10, rozsudek ze dne 11. prosince 2012, § 84). Dle názoru Soudu postupoval stěžovatel při podání ústavní stížnosti přiměřeně a v souladu s vnitrostátním právem (srov. *Pavlović a ostatní proti Chorvatsku*, č. 13274/11, rozsudek ze dne 2. dubna 2015, § 34–38).

80. Dnem přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí pro účely čl. 35 odst. 1 Úmluvy byl tedy den 17. září 2012. Stěžovatel tak předložil své námitky Soudu ve stanovené šestiměsíční lhůtě. Předběžnou námitku vlády Soud proto zamítá.

B. K použitelnosti článku 6 Úmluvy

1. Tvrzení účastníků řízení

81. Žalovaná vláda tvrdila, že článek 6 Úmluvy v jeho občanskoprávní ani trestněprávní složce nelze na projednávanou věc použít.

82. Pokud jde o občanskoprávní složku, vláda namítala, že na projednávanou věc není použitelná. Zaprvé, kárné řízení se týkalo povolání soudních exekutorů, kteří nejsou státními úředníky ani zaměstnanci státu. Zadruhé, přestože soudní exekutoři vykonávají svobodné povolání, mají postavení a vykonávají úkoly ryze veřejnoprávní povahy (v této souvislosti vláda poukázala na věc *Herbst proti Německu*, č. 20027/02, rozsudek ze dne 11. ledna 2007, § 54). Právo soudního exekutora, které bylo předmětem kárného řízení ve věcech soudních exekutorů, proto nebylo „sporem“ o „občanská práva a závazky“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Vláda zejména uvedla, že na rozdíl od

jiných svobodných povolání mají postavení a činnosti vykonávané soudními exekutory primárně veřejnoprávní povahu. Soudní exekutoři vykonávají z pověření státu, na základě a v mezích zákona a ve vymezeném rozsahu mocenské pravomoci státu. Veřejnoprávní povaha exekuční činnosti vyplývá také ze způsobu jmenování a odvolávání příslušníků této profese. Postavení soudního exekutora ve vztahu k účastníkům exekučního řízení navíc nelze přirovnat ke klasickému obchodnímu vztahu, neboť soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti vystupuje jako nezávislý nositel veřejné moci, který je povinen jednat nezávisle (viz § 25 výše) a je považován za úřední osobu ve smyslu trestního práva. Kromě toho je profese exekutorů neslučitelná s jinou výdělečnou činností a existuje i zvláštní úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou soudním exekutorem při výkonu exekuční činnosti nebo při sepisování exekutorských zápisů.

83. Ohledně otázky, zda lze obvinění ze spáchání kárného provinění považovat za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vláda poukázala na kritéria, která Soud specifikoval ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71 a čtyři další, rozsudek ze dne 8. června 1976. Vláda předně zdůraznila, že vnitrostátní právní úprava striktně rozlišuje mezi trestnými činy a kárnými proviněními. Dále uvedla, že pochybení, které je stěžovateli kladeno za vinu, spočívá v porušení stavovského předpisu, tj. toliko interně závazného pravidla. Kromě toho jsou kárná řízení ve věcech soudních exekutorů projednávána před zvláštním kárným (nikoli trestním) soudem a nevystupuje v něm státní zastupitelství ani policie. K podání kárné žaloby je navíc oprávněn pouze omezený okruh osob, které vykonávají dohled nad činností soudních exekutorů. Ustanovení trestního řádu se tedy na kárné řízení použijí pouze přiměřeně, ustanovení trestního zákoníku pak v zásadě vůbec. Kárná opatření dle vnitrostátní právní úpravy nepodléhají ani zápisu do Rejstříku trestů. Nakonec pokud jde o povahu deliktu, vláda zdůraznila, že se jedná o typický kárný delikt týkající se výlučné skupiny osob a účelem kárného řízení je zajištění řádného a odborného výkonu veřejných pravomocí, které stát na příslušníky této profese přenesl, spíše než funkce represivní či preventivní. Pokud jde o povahu sankce, ta má alespoň částečně reparační funkci, neboť stát odpovídá za újmu způsobenou soudním exekutorem. Pokud jde o stupeň závažnosti sankce, vláda uvedla, že na rozdíl od trestního soudu nemůže kárný soud uložit trest odnětí svobody, a to ani jako náhradní trest v případě nezaplacení uložené pokuty. Stěžovateli mohla být uložena pokuta v maximální výši 800 000 Kč (30 500 €). K uložení nejpřísnějšího kárného opatření, tj. odvolání stěžovatele z exekutorského úřadu, nebylo přistoupeno.

84. Vláda tedy byla přesvědčena, že stížnost je nepřijatelná pro neslučitelnost *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy.

85. Stěžovatel argumentoval, že článek 6 Úmluvy je použitelný jak v občanskoprávní, tak v trestněprávní složce. Uvedl, že kárné řízení zahrnuje i rozhodování o občanských právech a závazcích (citoval přitom věc *König proti Německu*, č. 6232/73, rozsudek ze dne 28. června 1978, § 92–93). Zdůraznil, že funkce soudního exekutora je svobodným povoláním, které skutečně má svá specifika. Ta ale nejsou takové povahy, aby kárné řízení nemohlo být považováno za řízení týkající se občanských práv a závazků. Stěžovatel dále připustil, že činnost soudních exekutorů je úzce spjata se státem, ale zároveň tvrdil, že se stále jedná o podnikatelskou činnost zaměřenou na dosažení zisku; stát pouze stanovil podmínky výkonu exekuční činnosti, ale konkrétní smlouvy s klienty uzavírají sami soudní exekutoři. Osoby, které hodlají využít služeb nabízených soudními exekutory, nejsou ve svém výběru omezeny a mohou se obrátit na kteréhokoli z nich. Stěžovatel zdůraznil soukromoprávní aspekt a podobnost s povoláním advokáta a upozornil na skutečnost, že Soud považoval čl. 6 odst. 1 za použitelný na případy týkající se kárných řízení se soudci (státními úředníky).

86. Stěžovatel dále uvedl, že jeho věc by měla být posouzena zároveň jako rozhodnutí o trestním obvinění, a odkázal na třetí kritérium definované ve věci *Engel a ostatní* (cit. výše). Konstatoval, že mu byla uložena pokuta v částce 14 000 €, což je již srovnatelné s peněžitým trestem podle trestního práva, přičemž v této souvislosti odkázal na věc *Garyfallou AEBE proti Řecku* (č. 18996/91, rozsudek ze dne 24. září 1997). Dle jeho názoru mělo kárné rozhodnutí po svém zveřejnění obdobný nepříznivý dopad do jeho osobní sféry jako rozhodnutí v trestní věci, jelikož významně ovlivnilo jeho podnikatelskou činnost a pověst. Po novelizaci příslušných ustanovení může

být v současné době soudnímu exekutorovi v případě opětovného pochybení uložena pokuta až 200 000 €, což je srovnatelné s peněžitým trestem.

2. Hodnocení Soudu

a) Obecné zásady

87. Maje na paměti, že oba aspekty článku 6 Úmluvy, tj. občanskoprávní a trestněprávní, se nezbytně vzájemně nevylučují (viz *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, rozsudek ze dne 10. února 1983, § 30), a s ohledem na rozsah stížnostních námitek založených na obou těchto aspektech čl. 6 odst. 1 a 2 a odst. 3 písm. d) má Soud za to, že by měl nejprve posoudit, zda je článek použitelný v jedné nebo dokonce v obou složkách (viz *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/08 a dvě další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, § 121).

b) Existence „sporů“ o „občanská práva a závazky“

88. Pokud jde o použitelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho občanskoprávní složce, Soud opakuje, že podle jeho ustálené rozhodovací praxe se toto ustanovení použije na „spor“ o „občanské právo“, o němž lze alespoň hájitelným způsobem tvrdit, že ho uznává vnitrostátní právo, bez ohledu na to, zda je chráněno také podle Úmluvy. Spor musí být opravdový a vážný; může se týkat nejen samotné existence práva, ale rovněž jeho rozsahu a způsobu jeho výkonu. Kromě toho musí být výsledek řízení pro takové právo přímo určující; pouhá nejasná souvislost nebo vzdálené důsledky k použitelnosti čl. 6 odst. 1 nepostačují (viz kromě jiných zdrojů *Micallef proti Maltě*, č. 17056/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2009, § 74; *Boulois proti Lucembursku*, č. 37575/04, rozsudek velkého senátu ze dne 3. dubna 2012, § 90).

89. Soud konstatuje, že jeho rozhodovací praxe se v posledních letech vyvíjela a postupně již začalo být akceptováno, že kárné řízení, v němž (tak jako v této věci) je v sázce právo pokračovat ve výkonu svobodného povolání, může vyvolat „spor“ o „občanské právo“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud již dříve uznal, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy se použije ve své občanskoprávní složce nejen tehdy, je-li stěžovateli uložen dočasný nebo trvalý zákaz výkonu jeho povolání, ale rovněž v případě uložení peněžité pokuty. Konkrétní výsledek řízení není pro dovození použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy rozhodující; v relevantních případech může stačit, že je dotčeno právo na výkon povolání již jen z toho důvodu, že pozastavení výkonu povolání je jedním z opatření, která je možno stěžovateli uložit (viz *Peleki proti Řecku*, č. 69291/12, rozsudek ze dne 5. března 2020, § 39, s dalšími odkazy).

90. Soud konstatuje, že bez ohledu na skutečnost, že stěžovatel vykonával soudní moc státu v oblasti výkonu občanskoprávních rozhodnutí, zůstával – což účastníci řízení nerozpороvali – v postavení příslušníka svobodného povolání (viz také § 32 výše). Čeští soudní exekutoři tedy nejsou státními úředníky (ani zaměstnanci státu). Projednávaná věc se proto významně liší od případů kárných řízení vedených proti státním zaměstnancům, kde se uplatní tzv. test *Vilho Eskelinen* za účelem zjištění, zda postavení stěžovatele jako státního zaměstnance vylučuje ochranu vyplývající z článku 6 (viz *Vilho Eskelinen a další proti Finsku*, č. 63235/00, rozsudek velkého senátu ze dne 19. dubna 2007, § 62). Postavení soudního exekutora je třeba přirovnat spíše k postavení notáře, jako tomu bylo ve věci *Peleki* (cit. výše), než k jiným svobodným povoláním, například advokátům či jiným profesím, u nichž výkon veřejné moci nepřipadá v úvahu.

91. Soud po zvážení svých závěrů ve věci *Peleki* (cit. výše) konstatuje, že kárný žalobce nejprve v kárné žalobě ponechal na úvaze kárného soudu, které kárné opatření by mělo být stěžovateli v kárném řízení uloženo (viz § 6 výše). Po zahájení jednání sice navrhl, aby stěžovateli byla uložena pokuta (viz § 7 výše), kárný soud však nebyl tímto návrhem vázán (viz § 32 výše), a právo stěžovatele pokračovat ve výkonu činnosti soudního exekutora tedy bylo potenciálně v sázce, neboť odvolání z úřadu bylo jedním z možných opatření, která mu bylo možno uložit (viz § 28 výše, a *Peleki*, cit. výše).

92. Soud má tudíž za to, že předmětem posuzovaného kárného řízení mohlo být právo stěžovatele na výkon jeho svobodného povolání, a tato skutečnost sama postačuje pro závěr, že čl. 6

odst. 1 je ve své občanskoprávní složce použitelný. Námitku vlády založenou na neslučitelnosti *ratione materiae* s čl. 6 odst. 1 v jeho občanskoprávní složce Soud proto zamítá.

c) Existence „trestního obvinění“

93. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel vznáší konkrétní námitky založené na trestněprávní složce článku 6, Soud nyní přezkoumá, zda je příslušná část daného ustanovení na projednávanou věc použitelná. Znovu připomíná, že pojem „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 je autonomní. Ustálená rozhodovací praxe Soudu stanoví tři kritéria, obecně známá jako „Engelova kritéria“ (viz *Engel a ostatní*, cit. výše, § 82), která je třeba vzít v úvahu při rozhodování, zda se jedná o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, či nikoli. Prvním kritériem je právní kvalifikace deliktu dle vnitrostátního právního řádu, druhým je samotná povaha deliktu a třetím je druh a stupeň závažnosti sankce, která dotčené osobě hrozí. Druhé a třetí kritérium jsou v postavení alternativním, nikoli nezbytně kumulativním. Tím ovšem není vyloučena možnost kumulativního náhledu na tato kritéria, pokud jejich samostatné posouzení neumožňuje učinit jednoznačný závěr o existenci trestního obvinění (viz *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, cit. výše, § 122, s dalšími odkazy).

94. Soud předně konstatuje, že ve vnitrostátním právu se kárné provinění dle § 116 zákona č. 120/2001 Sb. (viz § 28 výše) řadí do oblasti práva kárného. Kárné řízení nevede policejní orgán, státní zastupitelství ani trestní soud, ale zahajuje ho kárný žalobce a projednává Nejvyšší správní soud, který vystupuje jako kárný, nikoli trestní soud. Přiměřené použití trestního řádu na řízení podle zákona č. 120/2001 Sb. nepostačuje pro změnu kvalifikace tohoto řízení jako řízení svou podstatou kárného (viz obdobně *Müller-Hartburg proti Rakousku*, č. 47195/06, rozsudek ze dne 19. února 2013, § 43; *Rola proti Slovinsku*, č. 12096/14 a 39335/16, rozsudek ze dne 4. června 2019, § 56).

95. Dále Soud k samotné povaze deliktu poznamenává, že adresátem § 116 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb. není široká veřejnost, ale příslušníci profesní skupiny mající zvláštní postavení. Soud konstatuje, že § 116 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb. byl přijat mimo jiné za tím účelem, aby členové Exekutorské komory dodržovali stavovské předpisy upravující jejich profesní činnost. Zároveň toto ustanovení směřuje k ochraně profesní etiky a důstojnosti a zachování důvěry, kterou veřejnost vůči této právnické profesi chová.

96. Konečně pokud jde o druh a stupeň závažnosti sankce, jež stěžovateli hrozila, Soud konstatuje, že toto kritérium musí být posouzeno s ohledem na maximální možnou sankci, kterou příslušný právní předpis stanoví. Skutečně uložená sankce je pro takové posouzení sice také relevantní, nikterak ale nezmenšuje význam toho, co bylo zpočátku v sázce (viz *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, č. 39665/98 a 40086/98, rozsudek velkého senátu ze dne 9. října 2003, § 120, s dalšími odkazy). Soud poznamenává, že podle § 116 odst. 2⁷ zákona č. 120/2001 Sb.⁸ bylo v rozhodné době možno uložit sankci ve formě napomenutí, písemného napomenutí, pokuty až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy a odvolání z exekutorského úřadu. S výjimkou pokuty jsou tyto sankce typickými kárnými postihy. Pokud jde o pokutu, Soud konstatuje, že ve srovnání s peněžitými tresty v trestním řízení nejsou u pokut podle kárného zákona ukládány náhradní tresty odnětí svobody pro případ nezaplacení, neboť kárné orgány nemají pravomoc rozhodovat o zbavení svobody. Přestože je výše hrozící pokuty taková, že je třeba ji pokládat za sankci s represivním účinkem, závažnost takové sankce sama o sobě z kárného obvinění nečiní obvinění trestní (viz obdobně *Müller-Hartburg*, cit. výše, § 47, s dalšími odkazy; *Rola*, cit. výše, § 56). Lze tedy shrnout, že druh a závažnost sankcí, které stěžovateli hrozily, ani sankce skutečně uložená nebyly takového rázu, aby učinily obvinění svou povahou „trestním“.

97. Rovněž je namístě zde poznamenat, že případné odvolání stěžovatele z exekutorského úřadu by mu nijak nebránilo ve výkonu praxe advokáta (viz obdobně *Oleksandr Volkov proti Ukrajině*, č. 21722/11, rozsudek ze dne 9. ledna 2013, § 93).

⁷ Opraveno dne 10. srpna 2022: podle předchozího znění „(...) § 166 odst. 2 (...)“.

⁸ Opraveno dne 10. srpna 2022: podle předchozího znění „(...) kárného zákona“.

98. S ohledem na všechny tyto úvahy Soud shledává, že delikt podle § 116 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb. není trestní, nýbrž kárné povahy (viz obdobně *Müller-Hartburg*, cit. výše, § 44–45, s dalšími odkazy; *Rola*, cit. výše, § 56). Soud proto dospívá k závěru, že kárné řízení proti stěžovateli se netýkalo „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a zmíněné ustanovení se tedy na sporné řízení ve své trestněprávní složce nepoužije.

99. Pokud tedy stěžovatel na poli čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy namítal, že kárný soud porušil zásadu presumpce neviny, když jej shledal vinným, přestože jeho „vina“ nebyla zákonným způsobem prokázána, a že přenesl povinnost prokázat „nevinu“ na stěžovatele, Soud rozhoduje, že tyto stížnostní námitky jsou neslučitelné *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy ve smyslu čl. 35 odst. 3 písm. a) a je třeba je odmítnout podle čl. 35 odst. 4.

C. Nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy

100. Pokud stěžovatel namítal, že kárné řízení probíhalo před kárným senátem Nejvyššího správního soudu, který není „soudem“, neboť jeho složení postrádá potřebné záruky nezávislosti a odbornosti, vláda proti tomu vznesla námitku nevyčerpání veškerých účinných vnitrostátních prostředků nápravy.

1. Tvzení účastníků řízení

101. Vláda tvrdila, že stěžovatel neuplatnil před vnitrostátními orgány výslovně ani co do podstaty námitku, že kárný soud nesplňoval nezbytné požadavky na „soud zřízený zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Kromě toho podle ní nikdy nevyjádřil obavy z nedostatku transparentnosti, jednoznačnosti nebo ochrany před libovůlí, pokud jde o složení kárného senátu. Výše uvedená část stížnosti je tedy dle vlády nepřijatelná pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Pouhá skutečnost, že se stěžovatel odvolává na jeden konkrétní aspekt článku 6 Úmluvy, není sama o sobě s to poskytnout Soudu základ k přezkumu dalších případných otázek spadajících pod široký pojem práva na spravedlivý proces. Vláda odkázala na věci *BENet Praha, spol. s r. o. proti České republice*, č. 33908/04, rozsudek ze dne 24. února 2011, § 130; a *Allan proti Spojenému království*, č. 48539/99, rozhodnutí ze dne 5. listopadu 2002.

102. Stěžovatel s tímto tvrzením vlády nesouhlasil a uvedl, že jeho stížnostní námitky před Soudem byly shodné s těmi, které vznesl u Ústavního soudu. Ve své ústavní stížnosti výslovně odkázal na čl. 6 odst. 1 a k námitkám založeným na tomto ustanovení uvedl podrobné argumenty. Kromě toho mělo kárné řízení splňovat ustálené zásady vyplývající z čl. 6 odst. 1 a jeho námitka na poli článku 2 Protokolu č. 7 s tímto ustanovením zjevně souvisela.

2. Hodnocení Soudu

103. Soud konstatuje, že stěžovatel před Ústavním soudem s odkazem na čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 namítal, že zákon nepřipouští odvolání proti rozhodnutí kárného soudu, který je tak „nejvyšším soudem“. Dále tvrdil, že kárný soud ve svém současném složení nemohl dostatečně zaručit správnost, tím méně spravedlivost rozhodování (viz § 20 výše).

104. Podle názoru Soudu pouhá skutečnost, že stěžovatel podřadil své námitky převážně pod článek 2 Protokolu č. 7, nemůže sama o sobě vést k závěru, že nebyly uplatněny před vnitrostátním soudem. Stěžovatel kromě toho vznesl relevantní námitky týkající se složení kárného senátu a způsobu jmenování jeho členů a argumentoval, že složení kárného senátu mělo nepříznivý vliv na spravedlivost řízení. Soud tedy překvalifikoval podobnou stížnostní námitku předloženou mu stěžovatelem na námitku na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz § 70 výše).

105. Jelikož stěžovatel skutečně co do podstaty vznesl své námitky před Ústavním soudem a poskytl mu příležitost posoudit, zda kárný senát splňuje nezbytné požadavky na soud vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz *Belilos proti Švýcarsku*, č. 10328/83, rozsudek ze dne 29. dubna 1988, § 64), přijímá Soud závěr, že stěžovatel vyčerpal vnitrostátní prostředky nápravy, jak to vyžaduje čl. 35 odst. 1. Předběžnou námitku vlády v tomto ohledu proto zamítá.

III. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 Odst. 1 ÚMLUVY

106. Soud nyní přistoupí k posouzení námitky stěžovatele na poli čl. 6 odst. 1, že mu bylo odepřeno právo na spravedlivý proces (viz § 66–70 výše).

A. K přijatelnosti

107. Ve světle svých výše učiněných závěrů Soud konstatuje, že tato stížnostní námitka není nepřijatelná, a musí proto být prohlášena za přijatelnou.

B. K odůvodněnosti

1. Tvrzení účastníků řízení

a) Stěžovatel

108. Stěžovatel tvrdil, že kárný soud nemohl být považován za nezávislý, neboť žádný ze zástupců právnických profesí s výjimkou soudců nesplňoval požadavky na nezávislost a nestrannost, bez ohledu na jakékoli zákonné ustanovení upravující podmínky pro jmenování členem kárného senátu projednávajícího kárné případy. Zákon kromě toho neupravoval žádné záruky proti vnějším tlakům, na rozdíl od soudců nestanovil pro přisídící žádné kvalifikační předpoklady, pokud jde o odbornost a zkušenosti, a nestanovil pravidla jejich jmenování. Proces jmenování přisídících podle jeho názoru postrádal transparentnost.

b) Vláda

109. Vláda úvodem poznamenala, že pokud se vnitrostátní zákonodárce rozhodl, v mezích prostoru pro uvážení, svěřit projednávání a rozhodování v kárných věcech soudních exekutorů zvláštnímu orgánu v rámci soudní soustavy, v němž působí vedle soudců z povolání též přisídící, není úkolem Soudu takové rozhodnutí hodnotit, pokud zvolené řešení vede v konkrétním případě stěžovatele k zachování práva na spravedlivé projednání věci (viz *Taxquet proti Belgii*, č. 926/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. listopadu 2010, § 83 a 84). Dle vnitrostátní právní úpravy je k projednání a rozhodnutí v kárných věcech soudních exekutorů příslušný kárný soud, který je po organizační stránce součástí Nejvyššího správního soudu, přičemž jeho existence je založena zákonem č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Podle názoru vlády splňuje tento soud veškeré požadavky vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

110. Vláda zdůraznila, že „soud“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy nemusí být nutně složen ze soudců z povolání či právníků. Kvalifikační předpoklady pro přisídící kárného soudu jsou srovnatelné s těmi pro soudce z povolání. Záruky nezávislosti přisídících členů kárného soudu jsou navíc v zásadě srovnatelné se standardními zárukami soudcovské nezávislosti.

111. Vláda dále uvedla, že způsob výběru přisídících a předpoklady, které musí uchazeči splnit, vyplývají ze zákona. Transparentnost složení kárného senátu byla rovněž zajištěna zpřístupněním rozvrhu práce veřejnosti. Přestože je znění zákona poněkud vágní, nutně to neznamená, že je nejednoznačné nebo nepředvídatelné. Kromě toho byly dány dostatečné záruky proti libovůli, jelikož mohou být jmenovány pouze osoby splňující zákonné předpoklady, a výběr soudců a přisídících, kteří se měli stát členy kárného senátu, probíhal losem.

112. Vláda proto tvrdila, že postup výběru osob, které měly být zařazeny na seznam přisídících kárného senátu, splňuje požadavky na transparentnost, jednoznačnost a ochranu před libovůli.

2. Hodnocení Soudu

113. Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 vyžaduje, aby věc byla projednána „nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem“. Pojmy „nezávislosti“ a „nestrannosti“ jsou úzce provázané a podle konkrétních okolností mohou vyžadovat společný přezkum (srov. *Ramos Nunes*

de Carvalho e Sá, cit. výše, § 150 a 152; pokud jde o jejich úzkou provázanost, srov. také § 153–156; *Denisov proti Ukrajině*, č. 76639/11, rozsudek velkého senátu ze dne 25. září 2018, § 61–64). Tyto dva pojmy se rovněž vážou k pojmu „soud zřízený zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 (srov. *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, č. 26374/18, rozsudek velkého senátu ze dne 1. prosince 2020, § 218 a násl., § 231 a násl., a rovněž § 295).

a) Rozsah námítky stěžovatele, pokud jde o právo na „nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem“

114. Soud musí v první řadě určit rozsah stížnostních námitek týkajících se práva na „nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem“.

115. Ve vztahu ke kárnému řízení Soud konstatuje, že Úmluva vyžaduje alespoň jeden z následujících dvou možných systémů: profesionální kárné orgány samy o sobě buď splňují požadavky daného článku, nebo je sice nesplňují, ale podléhají následnému přezkumu ze strany „soudního orgánu s úplnou přezkumnou pravomocí“, který poskytuje záruky čl. 6 odst. 1 (srov. *Albert a Le Compte*, cit. výše, § 29; *Gautrin a ostatní proti Francii*, č. 21257/93 a tři další, rozsudek ze dne 20. května 1998, § 57; *Fazia Ali proti Spojenému království*, č. 40378/10, rozsudek ze dne 20. října 2015, § 75). Soud podotýká, že zákonodárci při koncipování právní úpravy kárných řízení nad soudními exekutory zvolili první z těchto možností. Otázka „nezávislého a nestranného soudu zřízeného zákonem“ tak v projednávané věci vyvstává v souvislosti s tím, zda kárný senát Nejvyššího správního soudu coby první instance naplňoval požadavky čl. 6 odst. 1, když Ústavní soud jako odvolací instance neměl „úplnou přezkumnou pravomoc“ (srov. *Denisov*, cit. výše, § 65, 67 a 72 v kontextu kárných řízení), jak bude podrobněji popsáno níže (viz § 148).

116. Nicméně pokud jde o výše zmíněný požadavek na „zřízení zákonem“, projednávaná věc žádnou otázku zákonné existence kárného senátu Nejvyššího správního soudu jednajícího coby kárný soud nevyvolává. Mezi účastníky není sporu ani o tom, zda byl zmíněný kárný senát zřízen zákonem Parlamentu, konkrétně zákonem č. 7/2001 Sb., o řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, jehož kvalitu – pokud jde o přístupnost a předvídatelnost – stěžovatel nijak nezpochybnil.

117. V projednávané věci stěžovatel vznesl námitky proti složení kárného senátu Nejvyššího správního soudu, konkrétně proti tomu, jakým způsobem jej zákon určuje a jaké důsledky mělo na projednávanou věc. Zejména namítal, že soudci z povolání byli v menšině (představovali pouze dva z šesti členů) a že postup výběru dalších čtyř členů (přisedících) postrádal dostatečné záruky jejich nezávislosti a odbornosti, což zase zpochybňovalo nezávislost a nestrannost kárného senátu jako celku. Spor se tedy netýká soudců zasedajících v kárném senátu ani postupu jejich jmenování. Stěžovatel dále netvrdil, že by část senátu byla podjatá ze subjektivních důvodů; Soud se proto zabýval pouze objektivní nestranností.

118. Úkol Soudu ve vztahu k předložené stížnosti se proto omezuje na posouzení důsledků výše uvedených tvrzených nedostatků vnitrostátní právní úpravy z hlediska čl. 6 odst. 1, jinými slovy na zjištění, zda složením kárného senátu, a zejména účastí čtyř přisedících v kárném senátu Nejvyššího správního soudu projednávajícím kárné řízení stěžovatele, bylo stěžovateli odepřeno právo na projednání věci „nezávislým“ a „nestranným“ „soudem“.

b) Požadavek „soudu“

119. Soud již dříve rozhodl, že pojem „soud“ má autonomní význam. Rozsudek ve věci *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cit. výše) upřesnil a vyjasnil příslušné zásady dané judikaturou (viz zejména jeho § 219–222; viz také *Eminağaoğlu proti Turecku*, č. 76521/12, rozsudek ze dne 9. března 2021, § 90–91 a § 94), které lze rozdělit na tři kumulativní požadavky blíže popsané níže.

120. Zaprvé, pokud jde o materiální vymezení pojmu „soud“, ten je charakterizován svou soudní funkcí, tedy tím, že na základě právních norem a v rámci řízení vedeného předepsaným způsobem rozhoduje věci spadající do jeho působnosti (viz *Kypr proti Turecku*, č. 25781/94, rozsudek

velkého senátu ze dne 10. května 2001, § 233). Soud podotýká, že strany toto nerozporovaly, a daná otázka tedy v projednávané věci nevystává.

121. Zadruté, „soud“ musí rovněž naplnit řadu dalších požadavků, jako jsou nezávislost, zejména na moci výkonné, nestrannost, trvání mandátu jeho členů a záruky skýtané jím vedeným řízením – z nichž několik je uvedeno v textu čl. 6 odst. 1 (viz *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, č. 6878/75 a 7238/75, rozsudek ze dne 23. června 1981, § 55; *Kypr proti Turecku*, rozsudek velkého senátu, cit. výše, § 233). Definičními znaky pojmu „soud“ jsou skutečně nezávislost a nestrannost, jak bylo vysvětleno ve věci *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cit. výše, § 232 a násl.). Krátce řečeno, soudní orgán, který nesplňuje požadavek nezávislosti (zejména na moci výkonné) a nestrannosti, nemůže být považován za „soud“ pro účely čl. 6 odst. 1 (tamtéž, § 232). Tyto otázky, jež jsou pro projednávanou věc klíčové, budou tedy řešeny dále podle jejich jednotlivých charakteristik.

122. A konečně, rozsudek ve věci *Guðmundur Andri Ástráðsson* doplnil, že samotný pojem „soud“ v sobě zahrnuje podmínku, aby byl složen ze soudců vybraných na základě určitých kvalit – tedy soudců splňujících předpoklady odbornosti a morální integrity k výkonu soudcovské funkce, které jsou v právním státě od této funkce vyžadovány (tamtéž, § 220–221). Přísný postup jmenování běžných soudců má prvořadný význam pro zajištění toho, aby do soudcovských funkcí byli jmenováni v obou těchto ohledech ti nej kvalifikovanější kandidáti. Čím výše se „soud“ v soudní soustavě nachází, tím náročnější by měla být příslušná výběrová kritéria. Pro výběr laických soudců pak mohou být stanovena odlišná kritéria, zejména pokud jde o potřebnou odbornost. Takový výběr na základě kvalitativních kritérií zajišťuje nejen odbornou způsobilost soudního orgánu vykonávat spravedlnost jakožto „soud“, ale má rovněž zásadní význam pro zajištění důvěry v justici v očích veřejnosti a slouží jako doplňková záruka osobní nezávislosti soudců (tamtéž, § 222). V této souvislosti Soud opakuje, že námitky stěžovatele v projednávané věci žádnou otázku nenastolují. Stěžovatel nezpochybnil odbornost ani morální integritu soudců z povolání či způsob jejich jmenování, nýbrž nestrannost laických soudců (přisedících), pro jejichž výběr mohou být podle výše uvedených závěrů Soudu stanovena jiná kritéria, zejména pokud jde o potřebné odborné znalosti. Pokud jde o jejich nestrannost, ta bude zhodnocena níže.

c) Požadavek „nezávislého soudu“

123. Soud definoval „nezávislost“ jako nezbytnou osobní a institucionální nezávislost, která je nutná pro nestranné rozhodování, a tudíž je základním předpokladem nestrannosti. Rozumí se jí stav mysli soudce vyznačující se jeho odolností vůči vnějším tlakům jakožto součástí jeho morální integrity a současně celá řada institucionálních a provozních opatření, kam se řadí jednak postup jmenování soudců způsobem zajišťujícím jejich nezávislost, jednak kvalitativní výběrová kritéria – ta musí poskytovat záruky proti nepatřičnému ovlivňování anebo neomezené diskreční pravomoci jiných mocenských složek státu, a to jak v počáteční fázi při jmenování soudce, tak během výkonu jeho funkce (viz *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cit. výše, § 234).

124. Pojmem „nezávislý“ se rozumí nezávislost vůči dalším složkám státní moci (moci výkonné a Parlamentu) (viz *Beaumont proti Francii*, č. 15287/89, rozsudek ze dne 24. listopadu 1994, § 38) a rovněž vůči účastníkům řízení (viz *Sramek proti Rakousku*, č. 8790/79, rozsudek ze dne 22. října 1984, § 42). Soulad s tímto požadavkem se hodnotí zejména na základě zákonných kritérií, jako jsou způsob ustanovování členů orgánu, délka jejich mandátu nebo existence dostatečných záruk proti vnějším tlakům (viz například *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, cit. výše, § 153–156). Důležitá je rovněž otázka, zda takový orgán budí zdání nezávislosti (tamtéž, § 144; *Oleksandr Volkov*, cit. výše, § 103; *Grace Gatt proti Maltě*, č. 46466/16, rozsudek ze dne 8. října 2019, § 85).

125. Při posuzování, zda určitý orgán může být považován za „nezávislý“, Soud přihlíží mimo jiné k následujícím kritériím (viz *Kleyn a ostatní proti Nizozemsku*, č. 39343/98 a tři další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. května 2003, § 190; *Langborger proti Švédsku*, č. 11179/84, rozsudek ze dne 22. června 1989, § 32):

- i. způsob ustanovování jeho členů,
- ii. délka jejich mandátu,

- iii. existence záruk proti vnějším tlakům, a
- iv. zda orgán budí zdání nezávislosti.

(i) *Způsob jmenování členů kárného senátu*

126. V tomto případě stěžovatel namítá zejména nedostatečnou právní úpravu, která by poskytovala záruky nezávislosti čtyř přisedících. V tomto kontextu Soud znovu opakuje, že účast přisedících jako členů kárného senátu ani otázka jejich kvalifikace nezpochybňují nezávislost takového soudu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz § 122 výše; viz také *Cooper proti Spojenému království*, č. 48843/99, rozsudek velkého senátu ze dne 16. prosince 2003, § 123).

127. Soud tedy musí zhodnotit, zda způsob sestavení kárného senátu z hlediska členství v něm (a zejména nezávislosti těchto členů) mohl vést k výsledkům neslučitelným s výše uvedeným účelem a cílem práva na „nezávislý soud“ podle Úmluvy.

128. Soud konstatuje, že kárný senát Nejvyššího správního soudu, zasedající jako kárný soud příslušný k projednávání případů soudních exekutorů, měl asymetrické složení. Soudci z povolání tvořili jednu třetinu členů senátu, působili jako soudci na plný úvazek a k zasedání v kárném senátu byli povoláváni ze svých domovských soudů, naproti tomu dvě třetiny členů senátu tvořili přisedící, příslušníci zvláště vybraných právnických profesí.

129. Postup výběru přisedících k projednání posuzované věci je však záležitostí, která se Soudu jeví jako problematická. Postup jmenování členů senátu předsedou kárného soudu losem ze seznamu přisedících (viz § 32 výše, a § 4b odst. 4 a 5 zákona č. 7/2002 Sb.) se jeví jako rozumný a nevyvolává žádné zvláštní pochybnosti (a účastníci tento postup ani nerozporovali).

130. Soud má ovšem za to, že klíčovou otázkou v projednávané věci je transparentnost postupu, kterým byli jmenováni přisedící kárného soudu, zejména systém zařazování osob na seznamy, z nichž se pak přisedící losovali. V tomto ohledu Soud připomíná, že předseda kárného soudu vede několik seznamů přisedících (viz § 32 výše a § 4b odst. 5 zákona č. 7/2002 Sb.). Seznam přisedících z řad soudních exekutorů obsahoval deset soudních exekutorů jmenovaných prezidentem Exekutorské komory České republiky bez předem stanovených výběrových kritérií nebo jiného transparentního postupu. Jedinou objektivní podmínkou bylo, aby kandidáti zastávali úřad nejméně tři roky a splňovali podmínku bezúhonnosti. Prezident Exekutorské komory České republiky měl jinak při výběru neomezenou volnost uvážení.

131. Soud rovněž konstatuje, že až do 31. prosince 2012, tedy v době, kdy věc stěžovatele projednával kárný soud, obsahoval seznam přisedících kandidáty jmenované stejnými osobami jako pro řízení ve věcech týkajících se soudců, tedy nejvyšším státním zástupcem, předsedou České advokátní komory a děkany právnických fakult veřejných vysokých škol (viz § 32 výše a § 4 odst. 4 zákona č. 7/2002 Sb.). Podobně jako prezident Exekutorské komory České republiky nebyl nikdo ze jmenovaných povinen uplatnit zvláštní kritéria či předem stanovený legitimní proces výběru a všichni měli při výběru kandidátů neomezenou možnost uvážení.

132. Ačkoli se pravidla pro jmenování od 1. ledna 2013 změnila a nyní se na něm podílejí předseda České advokátní komory a veřejný ochránce práv (viz § 34 výše), postup výběru zůstal stejný (srov. *Brudnicka a ostatní proti Polsku*, č. 54723/00, rozsudek ze dne 3. března 2005, § 42).

(ii) *Délka mandátu členů kárného senátu*

133. Pokud jde o délku mandátu v kárném soudu, Soud již výše dospěl k závěru (viz § 129), že postup jmenování přisedících z vytvořených seznamů jejich losováním předsedou kárného soudu nenastoluje žádnou otázku.

(iii) *Existence záruk proti vnějším tlakům*

134. Pokud jde o existenci záruk proti vnějším tlakům, Soud konstatuje, že dvě třetiny členů senátu, tedy přisedící, pracovali a dosahovali výdělků mimo působení v kárném senátu, což s sebou nevyhnutelně neslo hmotnou, hierarchickou a administrativní závislost na jejich primárních

zaměstnavatelích, a tedy tím mohla být ohrožena jak jejich nezávislost, tak nestrannost (viz *Oleksandr Volkov*, cit. výše, § 113).

135. Soud již dříve konstatoval, že pojetí dělby moci mezi moc výkonnou a soudní má v jeho rozhodovací praxi stále větší význam (viz *Stafford proti Spojenému království*, č. 46295/99, rozsudek velkého senátu ze dne 28. května 2002, § 78; *Oleksandr Volkov*, cit. výše, § 103).

136. Není proto bez významu, že ministr spravedlnosti má nad soudními exekutory široké pravomoci (viz § 26 výše) a je oprávněn podat kárnou žalobu proti jakémukoli soudnímu exekutorovi a účastnit se kárného řízení (viz § 29 výše). Ministr spravedlnosti je na vrcholu celé hierarchie a vykonává dohled nad všemi soudními exekutory, včetně dvou přisedících kárného soudu. V této souvislosti je třeba také konstatovat, že odměna soudních exekutorů (včetně těch, kteří zasedali v kárném senátu v projednávané věci) je stanovena vyhláškou Ministerstva spravedlnosti (viz § 33 výše). Výše odměny dvou členů kárného senátu tedy přímo závisela na Ministerstvu spravedlnosti, jehož vrcholný představitel byl v projednávané věci zároveň kárným žalobcem.

137. Mimo to, jak bylo konstatováno výše, nejvyšší státní zástupce mohl zařadit na seznam deset kandidátů z řad státních zástupců, z nichž se pak losovali dva přisedící. Je třeba zdůraznit, že státní zástupci jsou z pohledu českého práva systémově považováni za součást moci výkonné (viz § 57 výše) a jsou placeni z rozpočtu Ministerstva spravedlnosti. Jeho vrcholný představitel, ministr spravedlnosti, přitom může vystupovat jako kárný žalobce v řízeních proti státním zástupcům (§ 8 odst. 5 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců), tj. proti členům kárného senátu. Zároveň byl ministr spravedlnosti v projednávané věci kárným žalobcem (viz § 33 výše).

138. V situaci, kdy ministr spravedlnosti podává kárnou žalobu proti soudnímu exekutorovi, jako tomu bylo v projednávané věci (viz § 6 výše), tedy vzniká riziko, že nejméně dva (pouze přisedící z řad soudních exekutorů), nebo dokonce tři členové kárného senátu (pokud byl k zasedání v daném senátu jako přisedící vylosován státní zástupce) nemusí být vůči soudnímu exekutorovi, o jehož kárný postih ministr spravedlnosti usiluje, zcela nestranní.

139. Z pohledu Soudu může výše uvedená situace sama o sobě vyvolávat pochybnosti stran o nezbytné osobní a institucionální nezávislosti, která je vyžadována pro nestranné rozhodování, což je zároveň nezbytnou podmínkou nestrannosti (srov. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cit. výše, § 234), k čemuž ještě přispívá absence procesních záruk při sestavování seznamů přisedících (viz § 130 a násl. výše) a zjevně také nedostatek záruk proti vnějším tlakům, jakmile jsou členové jmenováni k projednávání konkrétní věci.

(iv) Vnější zdání nezávislosti

140. Jak již bylo zmíněno, pro zachování důvěry v nezávislost soudů může být důležité i vnější zdání nezávislosti (viz *Brudnicka*, cit. výše, § 41). V projednávané věci Soud z důvodů uvedených výše nemůže považovat proces předvýběru za transparentní a jednoznačný, poskytující dostatečné procesní záruky nezávislosti. Kromě toho považuje za problematické, že způsob jmenování přisedících v projednávané věci byl zcela odlišný od obecných pravidel pro jmenování přisedících v českém právním řádu (viz § 38 výše), neboť přisedící nebyli zvoleni nebo vybráni na základě zavedeného postupu (viz a srov. *H. proti Belgii*, č. 8950/80, rozsudek ze dne 30. listopadu 1987, § 51) a proces výběru byl zcela v rukou nominujících osob (srov. *a contrario Maktouf a Damjanović proti Bosně a Hercegovině*, č. 2312/08 a 34179/08, rozhodnutí velkého senátu ze dne 18. července 2013, § 51výňatky). Zdání nezávislosti bylo navíc ovlivněno nedostatečnými zárukami proti vnějším tlakům a úzkou vazbou minimálně některých přisedících na ministra spravedlnosti.

d) Požadavek „nestranného soudu“

141. Soud znovu opakuje, že nebyla vznesena námitka podjatosti (nedostatku subjektivní nestrannosti) členů kárného senátu. Předmětem posuzování proto bude pouze objektivní aspekt nestrannosti kárného soudu. Existence objektivní nestrannosti musí být hodnocena na základě *objektivního testu*, tedy na základě zjištění, zda samotný soud a kromě jiných aspektů také jeho složení

poskytovaly dostatečné záruky pro vyloučení oprávněných pochybností o jeho nestrannosti (viz *Micallef*, cit. výše, § 93–101; *Morice proti Francii*, č. 29369/10, rozsudek velkého senátu ze dne 23. dubna 2015, § 73–78; *Denisov*, cit. výše, § 61–65). Je tedy nutné rozhodnout, zda mimo osobní chování kteréhokoli z členů daného orgánu existují zjistitelné skutečnosti, které mohou vyvolávat pochybnosti o nestrannosti orgánu jako takového. Z uvedeného vyplývá, že při rozhodování, zda v daném případě existuje oprávněný důvod k obavám z nedostatku nestrannosti orgánu zasedajícího jako senát (viz *Luka proti Rumunsku*, č. 34197/02, rozsudek ze dne 21. července 2009, § 40), je názor dotčené osoby důležitý, ale nikoli rozhodující. Rozhodující je, zda může být tato obava shledána objektivně odůvodněnou (viz *Micallef*, cit. výše, § 96; *Wettstein proti Švýcarsku*, č. 33958/96, rozsudek ze dne 21. prosince 2000, § 44; *Pabla Ky proti Finsku*, č. 47221/99, rozsudek ze dne 22. června 2004, § 30).

142. Situace, ohledně níž může v projednávané věci vyvstat otázka nedostatku nestrannosti soudu, je proto *funkční povahy* a týká se hierarchických nebo jiných vazeb mezi soudcem a dalšími aktéry v řízení (*Micallef*, cit. výše, § 97–98). V tomto druhém případě musí být přezkoumána povaha a úroveň předmětného vztahu.

143. Jak již bylo zmíněno, otázky nezávislosti a nestrannosti jsou úzce provázané a pochybnosti týkající se obou těchto otázek již byly společně zkoumány výše (viz výše § 134 a násl.).

144. V kontextu objektivní nestrannosti Soud dále konstatuje, že v zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, není pro výkon činnosti soudního exekutora stanovena místní příslušnost, a pokud tedy někdo hodlá využít služeb soudního exekutora, může se obrátit na kteréhokoli z nich dle svého výběru (viz § 27 výše a § 28 citovaného zákona).

145. Soud proto sdílí obavy stěžovatele, že oba soudní exekutoři působící jako přísedící v kárném senátu a projednávající jeho věc, tzn. jedna třetina členů senátu, byli přímými konkurenty stěžovatele.

e) Celkové hodnocení

146. Ve světle výše uvedeného má Soud za to, že právní úprava zřízení kárného senátu pro soudní exekutory, který projednával stěžovatelovu věc a rozhodoval o ní, neposkytovala dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti přísedících, a tedy ani kárného senátu jako celku.

f) Zda byla tvrzení o právu na „nezávislý a nestranný soud“ účinně přezkoumána a napravena vnitrostátními soudy

147. Soud předně konstatuje, že proti rozhodnutí kárného soudu nebylo možné podat řádný opravný prostředek (odvolání). Stěžovatel tak měl k dispozici pouze ústavní stížnost. Soud setrvale rozhoduje tak, že pro rozhodnutí, zda soud druhého stupně splňující požadavky článku 6 disponuje „úplnou přezkumnou pravomocí“ a nabízí „dostatečnou možnost přezkumu“ pro nápravu nedostatku nezávislosti v prvním stupni řízení, je nutné přihlédnout k takovým faktorům, jako je předmět rozhodnutí napadeného opravným prostředkem, způsob, jakým tento soud k rozhodnutí dospěl, a obsah sporu, včetně zamýšlených a skutečných odvolacích důvodů (viz *Bryan proti Spojenému království*, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 44–47; *Tsfayo proti Spojenému království*, č. 60860/00, rozsudek ze dne 14. listopadu 2006, § 43).

148. Soud však konstatuje, a účastníci to nerozpороvali, že následná kontrola ze strany Ústavního soudu nebyla formou úplného přezkumu, neboť přezkoumával věc stěžovatele pouze z hlediska souladu napadeného rozhodnutí s ústavním pořádkem, což, jak i sama žalovaná vláda uznala, znemožňovalo plný přezkum skutkových okolností. Soud má za to, že takto omezená soudní pravomoc neumožnila Ústavnímu soudu věc přezkoumat a své rozhodnutí odůvodnit ve stejném rozsahu jako soud s úplnou přezkumnou pravomocí (viz *Malhous proti České republice*, č. 33071/96, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001, § 62; *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01, rozsudek ze dne 18. července 2006, § 27).

149. Soud tedy dochází k závěru, že Ústavní soud mohl shledat, že postup je v rozporu s Úmluvou, ale nemohl věc v plném rozsahu znovu projednat, a tudíž v případě soudních exekutorů nemohl zhojit nedostatky kárného senátu.

g) Celkový závěr Soudu

150. Ve světle výše uvedeného má Soud za to, že stěžovateli bylo odepřeno právo na „nezávislý a nestranný soud“, neboť jeho věc projednával kárný senát, který tyto požadavky nesplňoval. Stěžovatel neměl možnost podat proti jeho rozhodnutí odvolání a Ústavní soud nemohl jeho věc znovu projednat v plném rozsahu. V důsledku toho bylo zasaženo do samotné podstaty předmětného práva.

151. V tomto ohledu proto došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

IV. K OSTATNÍM TVRZENÝM PORUŠENÍM ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY

A. Řízení před kárným soudem

152. Stěžovatel dále namítal porušení práva na spravedlivý proces, (i) jelikož jej kárný soud před skončením jednání nevyzval k předložení návrhů na doplnění dokazování, (ii) kvůli způsobu, jakým soud hodnotil důkazy, a (iii) protože nemohl rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem.

153. Vláda s názorem stěžovatele nesouhlasila.

154. S ohledem na skutkové okolnosti případu, stanoviska účastníků řízení a své vlastní závěry na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy je Soud toho názoru, že přezkoumal stěžejní právní otázky nastolené v projednávané stížnosti a že není zapotřebí samostatně rozhodnout o přijatelnosti a odůvodněnosti ostatních stížnostních námitek (viz *Centre for Legal Resources jménem Valentina Câmppeana proti Rumunsku*, č. 47848/08, rozsudek velkého senátu ze dne 17. července 2014, § 156).

B. Řízení před Ústavním soudem

155. Stěžovatel dále tvrdil, že Ústavní soud se dostatečně nevypořádal se všemi námitkami, které stěžovatel vznesl v ústavní stížnosti.

156. Vláda tuto námitku rozporuje.

157. Ve světle veškerých materiálů, které má Soud k dispozici, a v rozsahu, v jakém namítaná otázka spadá do jeho pravomoci, Soud dochází k závěru, že neshledává žádnou známku porušení práv a svobod uvedených v Úmluvě nebo protokolech k ní. Ústavní soud námitky stěžovatele shrnul a veškeré důležité body posoudil jako ústavně konformní.

158. Z uvedeného vyplývá, že tato část stížnosti je zjevně neopodstatněná a musí být odmítnuta v souladu s čl. 35 odst. 3 písm. a) a odst. 4 Úmluvy.

V. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

159. Článek 41 Úmluvy zní:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přizná Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

A. Újma

160. Stěžovatel požadoval z titulu majetkové škody částku 350 000 Kč (12 650 €), která odpovídala výši pokuty, jež mu byla uložena rozhodnutím kárného soudu. Dále požadoval 500 000 Kč (18 000 €) z titulu nemajetkové újmy způsobené poškozením jeho dobré pověsti v očích klientů,

poškozením jeho podnikatelské činnosti a dalších obtíží souvisejících se samotnou skutečností, že proti němu bylo vedeno kárné řízení.

161. Vláda popírá existenci příčinné souvislosti mezi tvrzenou majetkovou škodou a namítaným porušením Úmluvy. Poukazuje mimo jiné na skutečnost, že stěžovatel měl možnost podat návrh na obnovu řízení o své původní ústavní stížnosti, která by mu zajistila uvedení v předešlý stav. Požadavek na náhradu nemajetkové újmy považuje vláda za přemrštěný, též s poukazem na možnost podat návrh na obnovu řízení před vnitrostátními soudy.

162. S ohledem na svůj závěr o porušení Úmluvy přijatý ve vztahu k námitce stěžovatele na poli čl. 6 odst. 1 týkající se nespravedlivého řízení je Soud toho názoru, že příčinná souvislost mezi tvrzenou majetkovou újmou a zjištěným porušením nebyla prokázána. Na druhé straně je Soud přesvědčen, že stěžovatel v důsledku zjištěného porušení nepochybně trpěl duševním stresem. V souladu s článkem 41 Úmluvy mu proto na spravedlivém základě přiznává na náhradě nemajetkové újmy částku 4 000 €.

B. Náklady řízení

163. Stěžovatel nárok na náhradu řízení neuplatnil. Soud mu proto z tohoto titulu ničeho nepřiznává.

C. Úrok z prodlení

164. Soud považuje za vhodné, aby byly úroky z prodlení založeny na úrokové sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky, zvýšené o tři procentní body.

VI. K POUŽITÍ ČLÁNKU 46 ÚMLUVY

165. Článek 46 Úmluvy zní:

„1. Vysoké smluvní strany se zavazují, že se budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou stranami.

2. Konečný rozsudek Soudu se doručuje Výboru ministrů, který dohlíží na jeho výkon.“

166. Soud připomíná, že podle článku 46 Úmluvy se smluvní strany zavázaly řídit pravomocnými rozsudky Soudu ve sporech, jichž jsou stranami, přičemž na jejich výkon dohlíží Výbor ministrů. Z toho mimo jiné vyplývá, že z rozsudku, v němž Soud shledá porušení Úmluvy nebo protokolů k ní, plyne žalovanému státu právní povinnost nejen vyplatit dotčeným osobám částky přiznané jako spravedlivé zadostiučinění, ale rovněž zvolit pod dohledem Výboru ministrů obecná anebo v případě potřeby individuální opatření, která budou přijata ve vnitrostátním právním řádu, s cílem ukončit porušení zjištěná Soudem a napravit v maximální možné míře jejich dopady (viz *Scozzari a Giunta proti Itálii*, č. 39221/98 a 41963/98, rozsudek velkého senátu ze dne 13. července 2000, § 249; *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2012, § 254).

167. Soud dále konstatuje, že jeho rozsudky jsou ve své podstatě zásadně deklaratorní a že obecně je na dotčeném státu, aby si zvolil (za současného dohledu Výboru ministrů) prostředky, které budou použity ve vnitrostátním právním řádu ke splnění jeho povinností podle článku 46 Úmluvy (viz např. *Öcalan proti Turecku*, č. 46221/99, rozsudek velkého senátu ze dne 12. května 2005, § 210), pokud jsou takové prostředky v souladu se závěry a duchem rozsudku Soudu (viz např. *Scozzari a Giunta*, cit. výše, § 249; *Ilgar Mammadov proti Ázerbájdžánu*, č. 15172/13, rozsudek velkého senátu (řízení o nesplnění povinnosti) ze dne 29. května 2019, § 148–149). Za určitých specifických okolností však Soud považoval za vhodné doporučit žalovanému státu, jaký typ opatření může přijmout k ukončení stavu (často systémového), který vedl k závěru o porušení (viz např. *Ilgar Mammadov*, cit. výše, § 153).

168. Soud má za to, že je na žalovaném státu, aby v souladu se svými závazky podle článku 46 Úmluvy z tohoto rozsudku vyvodil potřebné závěry a přijal vhodná obecná opatření k vyřešení problémů, jež vedly k závěrům Soudu, a k zabránění dalším porušením v budoucnu. Vedle toho však Soud zdůrazňuje, že ze závěru o porušení v nyní projednávané věci nemusí nutně žalovanému státu vyplývat povinnost na základě Úmluvy obnovit řízení v obdobných případech, které se mezitím staly v souladu s českým právem věcí rozsouzenou (*res iudicata*) (srov. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cit. výše, § 314).

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. *prohlašuje* většinou hlasů stížnostní námitku, že kárný soud nesplňoval požadavky na nezávislý a nestranný soud podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, za přijatelnou;
2. *rozhoduje* čtyřmi hlasy proti třem, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy;
3. *rozhoduje* většinou hlasů, že není nutné přezkoumávat přijatelnost a odůvodněnost ostatních stížnostních námitek na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy týkajících se kárného soudu;
4. *prohlašuje* jednomyslně zbývající část stížnosti za nepřijatelnou;
5. *rozhoduje* čtyřmi hlasy proti třem,
 - a) že žalovaný stát má stěžovateli zaplatit ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy rozsudek nabude právní moci podle čl. 44 odst. 2 Úmluvy, částku 4 000 € (čtyři tisíce eur) a případnou částku daně jako náhradu nemajetkové újmy, která se převede na české koruny podle kursu platného ke dni zaplacení;
 - b) že od uplynutí výše uvedené lhůty tří měsíců až do zaplacení bude stanovená částka navyšována o prostý úrok se sazbou ve výši marginální zápůjční sazby Evropské centrální banky platné v tomto období, zvýšenou o tři procentní body;
6. *zamítá* jednomyslně v ostatním návrh stěžovatele na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

Vyhotoveno v anglickém jazyce a sděleno písemně dne 23. června 2022 v souladu s čl. 77 odst. 2 a 3 jednacího řádu Soudu.

Liv Tigerstedt
zástupkyně tajemnice sekce

Krzysztof Wojtyczek
předseda

Podle čl. 45 odst. 2 Úmluvy a čl. 74 odst. 2 jednacího řádu Soudu je k tomuto rozsudku připojeno odlišné stanovisko soudkyně Koskelo a soudců Eickeho a Wennerströma.

SPOLEČNÉ ODLIŠNÉ STANOVISKO SOUDKYNĚ KOSKELO A SOUDCŮ EICKEHO A WENNERSTRÖMA

I. OBECNÉ POZNÁMKY

1. Bohužel se nemůžeme ztotožnit s názorem většiny senátu, že v projednávané věci došlo k porušení článku 6 Úmluvy. Z důvodů vysvětlených níže máme za to, že námitky stěžovatele tak, jak byly formulovány, měly být prohlášeny za nepřijatelné.

2. Náš odlišný názor v této věci vyplývá ze zásadního nesouhlasu v základních otázkách týkajících se role a funkce Soudu. Dle našeho názoru je zřejmé, že senát překročil svoji pravomoc a zašel daleko za hranice úkolu, který mu vymezuje Úmluva.

3. Jsme přesvědčeni, že porušení základních zásad v rozsudku přijatém většinou je trojího typu. Zaprvé, senát přezkoumával otázky, které stěžovatel v rozporu s požadavkem na vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy, výslovně namítaným žalovanou vládou, žádným způsobem nevnesl ve vnitrostátním řízení. Zadruhé, senát přezkoumával otázky, na které stěžovatel nepoukazoval dokonce ani před tímto Soudem, ale které namísto toho nastolil z vlastní iniciativy senát, a to v rozporu se zavedenými limity judičiální role Soudu. Zatřetí, senát založil své závěry na abstraktním přezkumu vnitrostátní právní úpravy, což podle ustálené rozhodovací praxe Soudu není jeho úkolem. Tato zásadní pochybení pak senát ještě umocnil tím, že žalovanému státu naznačil obecná opatření ve smyslu článku 46 a vyzval jej k přijetí legislativních kroků za účelem nápravy nedostatků, které zjistil *ex proprio motu*.

4. Tento rozsudek proto představuje závažné odchýlení od běžné praxe a předznamenává nežádoucí a nepatřičný vývoj v činnosti Soudu. Takový posun je o to znepokojivější, že žalovaná vláda ve svých podáních k Soudu proti takovému postupu soustavně vznášela námitky. Vláda ve svých odpovědích na různé otázky položené Soudem v průběhu řízení ve skutečnosti vyjádřila zásadní nesouhlas s rozšířením předmětu řízení Soudem nad rámec otázek nastolených stěžovatelem. Navzdory těmto výslovným námitkám trvala většina na přístupu, který se odráží v rozsudku.

5. Je proto důležité hned na počátku připomenout a zdůraznit následující základní zásady:

(i) Soudu nepřísluší přezkoumávat a rozhodovat otázky, které nebyly nejprve vzneseny a posuzovány na vnitrostátní úrovni v příslušném řízení, jež vyústilo v konečné rozhodnutí ve stěžovatelově věci. Povinnost stěžovatele podle čl. 35 odst. 1 vyčerpat dostupné a účinné vnitrostátní prostředky nápravy, která je rovněž jedním z projevů zásady subsidiarity, nyní zakotvené v preambuli Úmluvy, je úhelným kamenem systému Úmluvy (viz např. *Gherghina proti Rumunsku*, č. 42219/07, rozhodnutí velkého senátu ze dne 9. července 2015, § 83–86; *Vučković a ostatní proti Srbsku*, č. 17153/11 a 29 dalších věcí, rozsudek velkého senátu (předběžná námitka) ze dne 25. března 2014, § 69–72).

(ii) Soudu nepřísluší přezkoumávat otázky z vlastní iniciativy; Soud je vázán rozsahem stížnosti tak, jak ji stěžovatel formuloval (viz *Radomilja a ostatní proti Chorvatsku*, č. 37685/10 a 22768/12, rozsudek velkého senátu ze dne 20. března 2018, § 108 a 109; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/08 a dvě další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, § 102–106).

(iii) Soudu nepřísluší přezkoumávat vnitrostátní právní úpravu *in abstracto* (viz *Perinçek proti Švýcarsku*, č. 27510/08, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2015, § 136; *Navalnyy proti Rusku*, č. 29580/12 a čtyři další, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2018, § 121; *Magyar Kétfarkú Kutya Párt proti Maďarsku*, č. 201/17, rozsudek velkého senátu ze dne 20. ledna 2020, § 96).

6. Po těchto obecných poznámkách přecházíme k podrobnějšímu rozboru projednávané věci.

II. NÁMITKY STĚŽOVATELE

A. Ústavní stížnost na vnitrostátní úrovni

7. Jak je uvedeno v § 9 a 10 tohoto rozsudku, námitky vznesené stěžovatelem v jeho ústavní stížnosti byly založeny výhradně na předpokladu, že kárné řízení vedené proti němu před příslušným senátem Nejvyššího správního soudu bylo formou trestního řízení, tzn. řízení, v němž se rozhoduje o trestním obvinění. Stěžovatel namítal porušení některých zásad trestního procesu (viz § 9), jakož i nemožnost využít odvolacího řízení, které v kontextu trestního řízení vyžaduje článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (viz § 10). Na základě tohoto ustanovení výslovně argumentoval tím, že odepření možnosti přezkumu soudem vyžadované v trestním řízení je přípustné pouze v případech, kde byl kárný soud v prvním stupni „nejvyšším soudem“, a namítal, že kárný senát Nejvyššího [správního] soudu nesplňuje požadavky „nejvyššího soudu“ pro účely čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7.

8. Ústavní stížnost stěžovatele tak byla celá založena na mylné domněnce, že kárné řízení proti němu se řídí zásadami Úmluvy platnými v trestním řízení.

9. Žádná část ústavní stížnosti se naopak nezabývala záležitostmi, jako je postup jmenování členů kárného senátu, kteří nejsou soudci z povolání, včetně kvalifikačních předpokladů těchto členů – tedy otázkami, které jsou v tomto rozsudku těžištěm posouzení senátu.

B. Stížnostní námitky před Soudem

10. Námitky stěžovatele předložené tomuto Soudu jsou v zásadě shodné s těmi, které byly obsahem vnitrostátní ústavní stížnosti.

11. První okruh stížnostních námitok vycházející z předpokladu, že se trestněprávní složka článku 6 použije, namítal porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. d) Úmluvy v důsledku skutečnosti, že kárný senát stěžovatele výslovně nevyzval k doplnění důkazů. Stěžovatel dále s odvoláním na čl. 6 odst. 2 Úmluvy namítal porušení presumpce nevin a tvrdil, že byl shledán vinným jen proto, že nebyl schopen podložit svoji obhajobu kopií konkrétního dokumentu. Podle stěžovatele kárný senát neshromáždil veškeré dostupné důkazy, a nevyvrátil tak jeho obhajobu (která, jak konstatujeme, nebyla podložena žádným důkazním prostředkem, viz § 7 rozsudku) ani nezjistil objektivní pravdu. Stěžovatel dále uváděl, že jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušil také Ústavní soud, když o jeho ústavní stížnosti rozhodl jen velmi neurčitými formulacemi.

12. Je zjevné, že tyto námitky neměly nic společného s institucionálními aspekty složení kárného senátu Nejvyššího správního soudu.

13. V druhém okruhu svých námitok stěžovatel tvrdil, že došlo k porušení článku 2 Protokolu č. 7, neboť vnitrostátní právo nepřipouští proti rozhodnutím kárného senátu Nejvyššího správního soudu odvolání. Tvrdil, že se na jeho případ nevztahuje žádná z výjimek obsažených v odstavci 2 tohoto článku, protože byl shledán vinným z deliktu, který nemohl být kvalifikován jako „méně závažný“, a že kárný senát Nejvyššího správního soudu nemohl být považován za „nejvyšší soud“. V této souvislosti se stížnostní námitka opírala o skutečnost, že složení kárného senátu zahrnuje i členy, kteří nejsou soudci z povolání.

III. POSOUZENÍ ROZSAHU A PŘIJATELNOSTI NÁMITEK A TVRZENÍ STĚŽOVATELE

14. Pokud jde o první okruh stěžovatelem vznesených námitok (viz § 11 výše), postačí stručně konstatovat, že jsou jednoduše nepřijatelné pro zjevnou neopodstatněnost nebo neslučitelnost *ratione materiae* s ustanovením, na něž se odvolávají.

15. Pokud jde o druhý okruh stížnostních námitok podaný na základě článku 2 Protokolu č. 7, klíčovým tvrzením bylo, že s ohledem na složení kárného senátu Nejvyššího [správního] soudu,

konkrétně přítomnost laických přísedících v tomto senátu, měl být stěžovateli umožněn přezkum před soudem složeným ze soudců z povolání, a že nedostupností tohoto opravného prostředku byla porušena jeho práva.

16. Takto formulovaná námitka je jak po faktické, tak právní stránce zásadně odlišná od otázek, jímž většina senátu věnovala v tomto rozsudku svoji pozornost (viz § 123 rozsudku *in fine* a § 20 níže).

17. Z právního hlediska není článek 2 Protokolu č. 7 na skutkové okolnosti projednávané věci použitelný, neboť v kárném řízení nebylo rozhodováno o „trestním obvinění“ v autonomním významu tohoto ustanovení.

18. I kdyby tato námitka byla (velkoryse) překvalifikována pod občanskoprávní složku článku 6, pokud jde o skutečnost, že ve složení kárného senátu Nejvyššího správního soudu se vyskytli členové, kteří nebyli soudci z povolání, je třeba konstatovat, že z článku 6 nevyplývá žádný požadavek, na jehož základě by kárný orgán měl být složen pouze ze soudců z povolání. Soud ustáleně rozhoduje, že účast členů bez právnické kvalifikace v soudních orgánech není sama osobě v rozporu s článkem 6 (viz např. *Haarde proti Islandu*, č. 66847/12, rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, § 103–108, pokud jde o vedení trestního řízení (v prvním a jediném stupni) před soudem, kde většinu členů tvoří laičtí soudci; viz také *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, č. 6878/75 a 7238/75, rozsudek ze dne 23. června 1981, § 57 a 58; *Pabla Ky proti Finsku*, č. 47221/99, rozsudek ze dne 22. června 2004, § 32). V praxi totiž není nijak neobvyklé, že jsou různé kárné orgány složeny převážně z jiných členů než soudců z povolání. Kromě toho pojem „soud“ podle tohoto ustanovení nevylučuje takové složení, kdy většinu členů tvoří soudci z povolání.

19. Druhý okruh stěžovatelem předložených stížnostních námitek je proto nepřijatelný buď pro neslučitelnost *ratione materiae* (z hlediska článku 2 Protokolu č. 7), nebo pro zjevnou neopodstatněnost (i kdyby byl překvalifikován pod občanskoprávní složku článku 6).

20. Je třeba podotknout, že žádná z otázek zkoumaných většinou senátu v § 123 až 146 tohoto rozsudku (konkrétně způsob jmenování členů kárného senátu, délka jejich mandátu, existence záruk proti vnějším tlakům, zdání nezávislosti nebo nestrannosti členů) nebyla stěžovatelem nastolena ani v jeho vnitrostátní ústavní stížnosti, ani ve stížnosti podané k Soudu. Ve vztahu k těmto otázkám nebyl využit žádný vnitrostátní prostředek nápravy. Pokud se stěžovatel k těmto otázkám vyjadřoval ve svých pozdějších stanoviscích zaslaných Soudu, byla tato vyjádření vyvolána otázkami položenými a zformulovanými Soudem z jeho vlastní iniciativy. I kdyby měla být tato pozdější vyjádření považována za stížnostní námitky vznesené před Soudem, byly by takové námitky zjevně nepřijatelné pro opožděnost (viz *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, cit. výše, § 103–106). Soud tak neměl pravomoc o žádné z těchto námitek rozhodovat.

IV. ABSTRAKTNÍ PŘEZKUM Z VLASTNÍ INICIATIVY SOUDU

21. Namísto toho, aby prohlásila stížnostní námitky stěžovatele za nepřijatelné, přistoupila tedy většina senátu k přezkumu otázek, které ve stížnosti předložené Soudu nebyly vůbec vzneseny. Soud z vlastního podnětu vyzval účastníky řízení k zodpovězení různých otázek, které nevycházely z podané stížnosti, nýbrž byly zformulovány Soudem z jeho vlastní iniciativy. Takový postup je zjevně neslučitelný s judičiální funkcí svěřenou Soudu na základě Úmluvy. Využití individuální stížnosti Soudem jako nástroje pro jiné účely než jen pro rozhodnutí o námitkách skutečně mu předložených stěžovatelem je podle našeho názoru zcela nepřijatelné.

22. Kromě toho většina senátu nejenže jednala z vlastní iniciativy, ale provedla navíc abstraktní přezkum vnitrostátní právní úpravy složení kárného senátu Nejvyššího správního soudu, tj. přezkum, který vzhledem ke svému širokému záběru dopadá nejen na kárné řízení proti soudním exekutorům, jímž je i stěžovatel, ale je způsobilý ohrozit i kárná řízení s dalšími osobami, jako například se soudci a státními zástupci (která se všechna řídí zákonem č. 7/2002 Sb., o řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů; viz § 32 rozsudku a § 133

poslední (čtvrté) Hodnotící zprávy skupiny GRECO o České republice „Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům“ přijaté v roce 2016). Většina se rozhodla „zhodnotit, zda způsob sestavení kárného senátu... mohl vést k výsledkům neslučitelným s výše uvedeným účelem a cílem práva na ‚nezávislý soud‘ podle Úmluvy“ (viz § 127 rozsudku). Podle většiny „klíčovou otázkou“ v projednávané věci byla – bez ohledu na neexistenci námitky v tomto ohledu – transparentnost postupu, kterým byli jmenováni přísedící kárného soudu, zejména systém zařazování osob na seznamy, z nichž pak byli přísedící losováni (viz § 130).

23. Většina senátu v této souvislosti řeší mimo jiné otázky, které jsou pro projednávanou věc bezvýznamné. Uvádí například, že přísedící z řad soudních exekutorů jsou jmenováni „bez jakýchkoli předem určených kritérií výběru“, s výjimkou požadavku, aby kandidáti na seznamu, z něž se losují členové pro konkrétní složení senátu, zastávali úřad alespoň po dobu tří let a splňovali podmínku bezúhonnosti. Podle nerozporovaného vyjádření vlády však oba soudní exekutoři, kteří zasedali ve věci stěžovatele, patřili mezi nejzkušenější příslušníky této profese a v době vedení řízení proti stěžovateli již vykonávali praxi nepřetržitě více než deset let. Přísedícím vylosovaným z řad příslušníků právnické profese byl zase advokát, který vykonával praxi déle než dvacet let. Čtvrtým přísedícím byl akademický pracovník působící v oblasti soukromého práva a občanskoprávního řízení. Těžko říci, z jakého důvodu by ve světle ustálené judikatury Soudu mělo být možné legitimně pochybovat o složení kárného senátu zasedajícího ve věci stěžovatele, pokud jde o požadavek nezávislosti nebo nestrannosti jeho nesoudcovských členů. V každém případě stěžovatel ve své stížnosti k Soudu taková tvrzení nevznnesl.

24. Obdobně v § 134–145 rozsudku přistoupila většina senátu *ex proprio motu* k abstraktnímu přezkumu institucionálních aspektů složení kárného senátu v obecné rovině. Také do tohoto rozboru jsou zahrnuty okolnosti, která nemají vůbec žádnou souvislost se složením senátu, jenž zasedal ve věci stěžovatele (viz § 137).

V. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

25. Kromě závěru o porušení článku 6 a přiznání náhrady nemajetkové újmy stěžovateli, přestože on sám příslušné námitky nevznnesl, zachází rozsudek ještě dál a naznačuje obecná opatření podle článku 46, čímž fakticky vyzývá žalovaný stát k přijetí legislativních nebo jiných regulatorních kroků k nápravě údajných nedostatků zjištěných většinou členů senátu ze své vlastní iniciativy a bez řádného kontradiktorního projednání řešených otázek. Je jistou ironií, že je závěr o porušení založen na obavách o nezávislost a nestrannost kárného senátu vnitrostátního soudu, jestliže Soud tímto rozsudkem sám vybočil z role nestranného arbitra ve sporech, které jsou mu předkládány. Většinu senátu zjevně nijak neznepokojuje vzniklý zásadní institucionální problém ani nespravedlnost způsobená před Soudem těm stěžovatelům, vůči nimž jsou řádně uplatňována běžná pravidla přijatelnosti. Podle našeho názoru je rozsudek aktem *ultra vires*, v důsledku čehož může být žalovaný stát jen stěží vázán doporučeními uvedenými s odkazem na článek 46 Úmluvy.

26. Respektování právního státu je v dnešní době aktuální otázkou, kterou Soud ve své judikatuře často zdůrazňuje. Rádi bychom poukázali na to, že součástí právního státu je také zásada, že soudy, včetně tohoto, by měly respektovat základní meze své pravomoci. Nejedná se o přepjatý formalismus. Je to otázka základních zásad.