39

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 15/10 dne 25. ledna 2011 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu Nejvyššího soudu na částečné zrušení ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, v části „k Nejvyššímu soudu", za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, v části „k Nejvyššímu soudu" se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení a argumentace navrhovatele

1. Ústavnímu soudu byl doručen dne 24. března 2010 podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") a ustanovení § 224 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, návrh kárného senátu Nejvyššího soudu, za který jedná JUDr. Petr Šabata, předseda kárného senátu, (dále jen „navrhovatel") na zrušení části ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o NKÚ") ve slovech „k Nejvyššímu soudu" (dále též jen „napadené ustanovení"). Navrhovatel rovněž navrhl k posouzení, zda není právní úprava kárného řízení prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ"), viceprezidenta NKÚ a členů NKÚ v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, především pak:

1. zda je účastí soudců Nejvyššího soudu v Kárné komoře NKÚ zakotvenou v § 38 odst. 2 zákona o NKÚ porušen princip dělby moci dle čl. 1 Ústavy, neboť princip nezávislosti soudu má nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci *a vice versa*;
2. zda je účast soudců Nejvyššího soudu v Kárné komoře NKÚ zakotvená v § 38 odst. 2 zákona o NKÚ v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy, kterýžto konstatuje neslučitelnost funkce soudce s jakoukoli funkcí ve veřejné správě;
3. zda je ustanovením § 43 odst. 2 zákona o NKÚ v části „k Nejvyššímu soudu" porušeno právo jednotlivce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.) jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina"), neboť Nejvyšší soud je v rámci kárného řízení NKÚ postaven do role orgánu rozhodujícího v obou stupních kárného řízení NKÚ;
4. zda je porušeno právo jednotlivce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny v případě, že prezident NKÚ je na jedné straně navrhovatelem dle § 39 odst. 1 zákona o NKÚ a na stra-

ně druhé členem, resp. předsedou Kárné komory NKÚ rozhodující o kárném provinění dle § 38 odst. 2 zákona o NKÚ;
5. zda je absence procesního předpisu pro řízení u Nejvyššího soudu coby odvolací instance proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny zakotvujícím právo jednotlivce na spravedlivý proces, neboť jednotlivec nemá k dispozici procesní právní předpis, podle něhož může postupovat při své obraně.

2. Navrhovatel v návrhu uvedl, že rozhodnutím Kárné komory NKÚ ze dne 30. července 2009 sp. zn. 644/09-45/101/09, složené z předsedy Ing. Františka Dohnala a soudců Nejvyššího soudu JUDr. Karla Hasche a JUDr. Pavla Kučery, bylo rozhodnuto v kárném řízení proti kárně obviněným a) Ing. J. A., b) Ing. Z. B., c) Mgr. M. H., d) JUDr. E. K., e) Ing. JUDr. J. K., f) Ing. A. M., g) Mgr. Z. P., h) Ing. J. S., i) Ing. J. V., j) Ing. L. Z., k) MVDr. R. N. ve věci kárného provinění spáchaného formou zaviněného porušení povinností viceprezidenta či člena NKÚ vyplývajících ze zákona o NKÚ a formou chování, jímž narušuje důstojnost a ohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby a NKÚ vůbec, a to tak, že se v souladu s § 16 kárného řádu [kárný řád pro řízení před Kárnou komorou NKÚ, schválený Kolegiem NKÚ dne 21. září 1993, ve znění zveřejněném v částce 1 Věstníku NKÚ z roku 1993 (dále jen „kárný řád")] kárně obviněné osoby zprošťují obvinění.

3. Návrh na zahájení kárného řízení podal v souladu s § 39 odst. 1 zákona o NKÚ prezident NKÚ Ing. František Dohnal jako navrhovatel. Kárného provinění se měli obvinění dopustit tím, že svým jednáním umožnili přijetí usnesení Kolegia NKÚ č. 6/V/2009 ze dne 11. března 2009, které je v rozporu se zákonem o NKÚ, čímž se dopustili kárného provinění ve smyslu ustanovení § 39 odst. 1 (správně: § 35 odst. 1) zákona o NKÚ. Proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ podali kárně obvinění a) až k) v souladu s § 43 odst. 2 zákona o NKÚ v zákonné lhůtě odvolání k Nejvyššímu soudu. V odvolání kárně obvinění a) až j) uvedli, že rozhodnutí Kárné komory NKÚ vykazuje „zcela zásadní formální nedostatky, neboť ve výrokové části není popsán skutek, v němž kárný žalobce spatřoval kárné provinění, a výroková část neobsahuje ani důvod zproštění kárného obvinění". Ačkoli byl skutkový stav dostatečně objasněn provedenými důkazy, samotné rozhodnutí vycházelo dle názoru kárně obviněných ze zcela nedostatečně a chybně hodnoceného skutkového stavu a následně i nesprávně vyvozených právních závěrů. Kárně obvinění namítali, že usnesení Kolegia NKÚ č. 6/V/2009 ze dne 11. března 2009 není v rozporu se zákonem o NKÚ (l), nehledě k tomu, že neobsahuje žádné nepravdivé konstatování, nýbrž pouze objektivní skutečnosti vyplývající z materiálů předložených prezidentem NKÚ (2), tudíž hlasování kárně obviněných pro přijetí tohoto usnesení není protiprávním jednáním (3), které nemůže naplňovat znaky skutkové podstaty kárného provinění ve smyslu § 35 zákona o NKÚ, jelikož nebylo prokázáno ani narušení důstojnosti či ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost osob členů NKÚ či NKÚ jako takového, natož příčinná souvislost mezi hlasováním pro přijetí uvedeného usnesení a popsaným následkem (4). Kárně obviněný MVDr. R. N. ve svém odvolání uplatnil totožné argumenty jako ostatní kárně obvinění. Dále uvedl, že v odůvodnění se objevil názor, že „kárně obvinění jednali mimo rámec zákona, tudíž protiprávně, ale že společenská nebezpečnost nebo škodlivost jednání členů Kolegia NKÚ nedosáhla potřebné úrovně kárného provinění, a proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí". Ponechala-li Kárná komora NKÚ tuto latentní informaci o úvahách ovlivňujících rozhodování až na konec jinak stručného odůvodnění, ponechala na členech Kolegia NKÚ a tím i odvolateli signum viny. Zákon o NKÚ přijal jako podpůrný pramen práva pro oblast kárného řízení trestní řád, a proto měla Kárná komora NKÚ vzít v úvahu režim § 226 trestního řádu, který pro zproštění obžaloby zná pět důvodů, kdy soud obžalovaného zprostí viny, a upřít zřetel i k judikatuře, která výslovně ukládá přesné popsání skutku i důvodu, proč případně došlo ke zproštění obžaloby. Kárně obvinění proto musí trvat na důsledném vyznačení důvodů, které vedly ke zproštění kárného obvinění přímo ve výroku rozhodnutí již z toho důvodu, že tisková zpráva vydaná prezidiem NKÚ bezprostředně po vyhlášení rozhodnutí o výsledku kárného řízení proti členům NKÚ neopomněla uvést, že Kárná komora NKÚ členy Kolegia NKÚ kárného obvinění zprostila, ale souběžně uvedla, že jednali protiprávně. Kárně obvinění jsou toho názoru, že takováto zpráva určená pro neinformovanou širokou veřejnost může vyvolat pochybnosti o hodnověrnosti členů NKÚ a snížit důvěryhodnost jejich osob a i NKÚ samotného. Z uvedených důvodů všichni kárně obvinění navrhli, aby bylo odvolací instancí ve věci, tj. zvláštním senátem Nejvyššího soudu, rozhodnuto o tom, že rozhodnutí Kárné komory NKÚ ze dne 30. července 2009 sp. zn. 644/09-45/101/09 se ruší

a kárně obvinění se podle § 42 odst. 4 zákona o NKÚ a podle § 16 odst. 1 kárného řádu NKÚ zprošťují kárného obvinění, které mělo spočívat v tom, že svým jednáním umožnili přijetí usnesení Kolegia NKÚ č. 6/V/2009 ze dne 11. března 2009, neboť toto jednání není kárným proviněním.

4. Navrhovatel projednal tuto věc v neveřejném zasedání konaném dne 27. ledna 2010 a poté, co přezkoumal svoji pravomoc a příslušnost k projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ, rozhodl usnesením sp. zn. Zp 2/2009 tak, že se kárné řízení podle § 224 odst. 5 trestního řádu přerušuje a věc se předkládá Ústavnímu soudu.

5. Navrhovatel dále uvedl, že NKÚ je koncipován jako samostatný ústavní orgán, jedinečný v horizontální soustavě nejvyšších ústavních orgánů, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu a který je vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní definován v samostatné hlavě páté, resp. v čl. 97 Ústavy. Nezávislost NKÚ je jak systémová, tak funkční. Kromě kontrolních oprávnění nemá mocenská oprávnění ve vztahu k jiným vrcholným ústavním orgánům. Funkční nezávislost znamená, že NKÚ je svojí působností vázán pouze zákonem, svoji činnost si sám stanoví a nepřejímá pokyny od jiného státního orgánu. Působnost, organizační strukturu a činnost upravuje zákon o NKÚ. Prezident NKÚ, viceprezident NKÚ a členové NKÚ jsou kárně odpovědni za kárná provinění (§ 34 a 35 zákona o NKÚ). Dle § 37 zákona o NKÚ kárnou odpovědnost zjišťuje a kárná opatření ukládá Kárná komora NKÚ. Ta se skládá z předsedy, kterým je prezident NKÚ, a dvou členů jmenovaných předsedou Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu (§ 38 odst. 1 a 2 zákona o NKÚ). Dle § 39 odst. 2 zákona o NKÚ platí pro řízení před Kárnou komorou NKÚ kárný řád. Proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ lze podle § 43 odst. 2 zákona o NKÚ podat do patnácti dnů odvolání k Nejvyššímu soudu. Pravomoc Nejvyššího soudu rozhodovat jako odvolací instance vyplývá též z ustanovení § 19 odst. 1 kárného řádu NKÚ.

6. Z hlediska celé koncepce zde však podle názoru navrhovatele vyvstává několik pochybností, především týkajících se povahy samotného kárného řízení a účasti a kompetencí Nejvyššího soudu v tomto řízení. Procesní pravidla kárného řízení, která vycházejí z ustanovení § 39 odst. 2 zákona o NKÚ, jsou stanovena toliko pro řízení před Kárnou komorou NKÚ, a to s tím, že podle § 21 kárného řádu, nestanoví-li tento sám něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se přiměřeně ustanovení trestního řádu. Pro řízení odvolací zákon o NKÚ ani kárný řád nestanoví žádné podrobnosti.

7. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. března 1996 sp. zn. Nkn 1/95 dovodil, že projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ v rámci kárného řízení je třeba posuzovat jako přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánů státní správy. V daném případě odvolání projednal podle ustanovení § 43 odst. 2 zákona o NKÚ v tehdy platném znění a s použitím § 2501 až 250s (část pátá hlava třetí) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále též jen „o. s. ř."), ve znění se změnami a doplňky vyhlášeném pod č. 62/1996 Sb., kdy podle tehdy platného ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. náleželo soudům přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů samosprávy, jakož i orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřoval rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Nejvyšší soud tedy postupoval analogicky podle tehdejší úpravy rozhodování o opravných prostředích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, neboť Kárná komora NKÚ vykonává veřejnou správu v širším smyslu.

8. Přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.") a s tím související zřízení Nejvyššího správního soudu coby vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví nijak tyto aspekty nereflektovalo, a úprava kárného řízení tak zůstala beze změny. Na zákon o NKÚ proto bylo i nadále třeba nahlížet jako na úpravu speciální k úpravě obecné, tedy procesní a kompetenční úpravě správního soudnictví. Z přechodných ustanovení k věcné příslušnosti soudů zakotvených v § 132 s. ř. s. vyplývá, že „nestanoví-li tento zákon jinak, věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud". Přechodná ustanovení však neřeší, jak má být nadále postupováno ve věcech, v nichž bylo rozhodováno podle dosavadní úpravy § 250l až 250s o. s. ř., tedy podle ustanovení, dle kterých postupo-

val analogicky Nejvyšší soud při řízení ve věci sp. zn. Nkn 1/95, a která přechodná ustanovení s. ř. s. nepřevzala.

9. Podle § 129 odst. 1 s. ř. s.: „Ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek". Ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. týkající se přechodných ustanovení k opravným prostředkům proti rozhodnutí správního orgánu danou problematiku „řeší" podáním správní žaloby, resp. řízením o správních žalobách. S ohledem na povahu kárného řízení by přenesení pravomoci rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ na Nejvyšší správní soud bylo namístě. Nicméně pravomoc Nejvyššího soudu vychází přímo z ustanovení zákona o NKÚ (§ 43 odst. 2 zákona o NKÚ), a nadále se tak jedná o tzv. kauzální příslušnost Nejvyššího soudu (lex specialis), kterážto zůstala beze změny, a to i přes přijetí úpravy týkající se správního soudnictví v roce 1993, resp. k 1. lednu 1993, stejně jako nové úpravy správního soudnictví, ignorujíc zřízení Nejvyššího správního soudu a zrušení původního znění části páté hlavy třetí o. s. ř. Tato kauzální příslušnost Nejvyššího soudu je však velmi těžko odůvodnitelná, zcela nekoncepční, což může vést i ke konstatování její protiústavnosti.

10. Námitka účasti Nejvyššího soudu v celém procesu kárného řízení je uplatnitelná již v samotném zřízení Kárné komory NKÚ. Vedle předsedy Kárné komory NKÚ, kterým je prezident NKÚ, jsou členy a náhradníky Kárné komory NKÚ soudci Nejvyššího soudu, kterýžto je zároveň i odvolací instancí. Obsazení Kárné komory NKÚ, resp. začlenění soudců Nejvyššího soudu do Kárné komory NKÚ, tak může být zpochybněno několika skutečnostmi. Nejpodstatnější se jeví ustanovení čl. 82 odst. 3 Ústavy, které konstatuje neslučitelnost funkce soudce s jakoukoli funkcí ve veřejné správě (funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný). Za takovou funkci lze považovat rovněž členství v Kárné komoře NKÚ. Podle § 7 odst. 1 zákona o NKÚ je Kárná komora NKÚ orgánem NKÚ, a to i přestože není NKÚ samým zřízena. Jak již bylo řečeno, předsedou Kárné komory NKÚ je sice prezident NKÚ, nicméně zbývající dva členové jsou soudci z řad soudců Nejvyššího soudu coby orgánu odlišného, navíc orgánu soudního. Kárná komora není orgánem soudním, a to i přestože se na její činnosti podílí soudci z povolání, resp. soudci přidělení a činní u Nejvyššího soudu. Dle názoru navrhovatele je řešení kárných provinění členů a funkcionářů NKÚ v podstatě projevem moci výkonné. Kárná komora NKÚ jako taková je pak správním orgánem. Účast soudců Nejvyššího soudu, resp. soudců jako takových, v orgánu tohoto typu se tak jeví v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy, neboť princip nezávislosti soudu má nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci *a vice versa*. V daném případě je tak možno shledat i porušení principu dělby moci, a tedy čl. 1 Ústavy.

11. Stejně tak je podle názoru navrhovatele problematická dvojí role Nejvyššího soudu, který rozhoduje v „prvním" stupni, tedy v rámci Kárné komory NKÚ skrze své zastoupení dvěma svými členy, a zároveň rozhoduje jako instance odvolací, kdy je zřízen zvláštní tříčlenný senát ze soudců Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud je tak v rámci kárného řízení NKÚ postaven do role orgánu rozhodujícího v obou stupních kárného řízení NKÚ. Danou koncepcí je porušen princip dvojinstančnosti řízení, čímž je porušeno i ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, zakotvující právo na spravedlivý proces. V daném případě je porušen čl. 36 odst. 1 Listiny také v tom, že prezident NKÚ je na jedné straně navrhovatelem a na straně druhé je členem, resp. předsedou Kárné komory NKÚ. V daném případě tedy zastupuje na jedné straně „obžalobu" a zároveň je v pozici samotného „soudce", který o ní má rozhodovat. Takové uspořádání je v demokratickém právním státu nepřípustné.

12. Další koncepční vadou se navrhovateli jeví samotné postavení Nejvyššího soudu v rámci kárného řízení NKÚ coby odvolací instance. Je-li Kárná komora NKÚ orgánem správním, pak je odvolání k Nejvyššímu soudu třeba chápat jako opravný prostředek v rámci přezkumu. Dovodil-li Nejvyšší soud již v rozhodnutí ze dne 13. března 1996 sp. zn. Nkn 1/95, že odvolání proti rozhodnutí Kárné

komory NKÚ je soudním přezkumem zákonnosti rozhodnutí orgánů státní správy, pak se nejedná o odvolání, o němž by rozhodoval orgán nadřízený v rámci hierarchie, tj. tedy orgán vyššího stupně v rámci určité soustavy orgánů, ale právě o opravný prostředek v rámci přezkumu. Z tohoto pohledu se též jeví volba pojmu „odvolání" jako nevhodná. S tímto souvisí i možná námitka podjatosti soudců Nejvyššího soudu právě s ohledem na skutečnost, že zákon o NKÚ umožňuje podání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ právě k Nejvyššímu soudu. I když samotná delegace člena Nejvyššího soudu do Kárné komory NKÚ dle názoru navrhovatele nenaplňuje podmínky stanovené pro vyslovení podjatosti soudce, nelze přehlížet skutečnost, že takováto úprava je sto narušit důvěru veřejnosti v jeho nestrannost.

13. Samotné řízení před Nejvyšším soudem jako odvolací instancí proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ není nikde upraveno, resp. chybí úprava pravidel, kterými by se měl Nejvyšší soud z pozice odvolací instance řídit. Navíc nadále samozřejmě nelze postupovat podle původního znění části páté hlavy třetí o. s. ř., stejně jako nelze použít stávající část pátou o. s. ř., neboť projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ nelze podřadit pod žádnou z možností uvedených v § 244 o. s. ř., a to ani v případě, že bychom připustili, že Kárná komora NKÚ je orgánem moci výkonné. Neexistuje zde žádná interní směrnice, jakou je kárný řád pro Kárnou komoru NKÚ. Ustanovení § 19 odst. 2 kárného řádu sice stanoví, že nezamítne-li Nejvyšší soud odvolání, napadené rozhodnutí zcela nebo zčásti zruší a rozhodne ve věci sám, nicméně je nutno si uvědomit, že takováto dikce je zcela nevhodná, neboť není možné, aby interní směrnice, jakou je kárný řád Kárné komory NKÚ, stanovovala, jakým způsobem má rozhodovat soud, resp. Nejvyšší soud. Takováto úprava je zcela nepřípustná. Nejvyšší soud tedy shledal, že zde chybí procedura pravidel pro jednání Nejvyššího soudu coby orgánu rozhodujícího o odvolání, čímž je jednotlivci, tj. v daném případě každému z kárně obviněných, znemožněno účinně se bránit. Je-li jednotlivci v důsledku absence procesního předpisu znemožněno se v rámci řízení účinně bránit, resp. nemá-li k dispozici procesní právní předpis, podle něhož může postupovat při své obraně, je porušeno jeho právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

14. Použití trestního řádu coby podpůrného právního předpisu pro řízení před Kárnou komorou NKÚ dle ustanovení § 39 odst. 2 zákona o NKÚ je analogickou situací, neboť i přes existenci podpůrného procesního předpisu je zasaženo právo na spravedlivý proces jednotlivce také tehdy, je-li úprava procesních předpisů nevhodná. Užití trestního řádu coby procesního předpisu trestního práva pro kárné řízení coby řízení správní se jeví jako neadekvátní.

15. Z uvedených důvodů dospěl navrhovatel k závěru, že nadále nelze přehlížet nekoncepčnost celé úpravy kárného řízení NKÚ, neboť tato se jeví navrhovateli jako zcela nevhodná, přičemž jeho účast, resp. účast soudců Nejvyššího soudu coby členů Kárné komory NKÚ, a především pak pravomoc Nejvyššího soudu k projednání odvolání proti rozhodnuti Kárné komory NKÚ jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

II.
Návrh na přiznání postavení vedlejšího účastníka

16. Ústavnímu soudu byl dne 29. dubna 2010 doručen návrh Ing. Františka Dohnala, prezidenta NKÚ, na přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení podle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu a ustanovení § 93 odst. 1 o. s. ř. Ústavní soud k tomu uvádí, že účastníkem řízení před Ústavním soudem může být jen ten, koho zákon o Ústavním soudu označuje (§ 28 odst. 1 až 4). V řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zákon o Ústavním soudu, kterým je podle čl. 88 Ústavy Ústavní soud vázán, s výjimkou případů nastalých v důsledku postupu podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, vedlejší účastenství v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nezná. Dle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu účastníkem řízení mimo navrhovatele je ten, kdo zákon nebo jiný právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydal. Z uvedeného plyne, že Ing. Františku Dohnalovi zákon o Ústavním soudu vedlejší účastenství nepřiznává. Pokud pak nevznikly pochybnosti o tom, zda je vedlejším účastníkem, nebylo třeba v souladu s ustanovením § 28 odst. 3 zákona o Ústavním soudu rozhodnout usnesením.

III.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

17. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny formální předpoklady věcného posouzení návrhu, a zabýval se tak i otázkou, zda navrhovatel je v daném případě aktivně legitimován k podání tohoto návrhu.

18. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, o který se návrh opírá, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Ústavní soud konstatuje, že v posuzovaném případě je nezbytná přímá aplikace napadeného ustanovení navrhovatelem. Návrh byl tedy podán oprávněným navrhovatelem.

IV.
Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

19. Podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

20. Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Ing. Miloslav Vlček ve vyjádření ze dne 11. května 2010 popsal zákonodárnou proceduru přijetí zákona o NKÚ a uvedl, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a s naším právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost napadeného ustanovení a vydal příslušné stanovisko.

21. Předseda Senátu Parlamentu České republiky MUDr. Přemysl Sobotka ve vyjádření ze dne 5. května 2010 uvedl, že návrhem na zrušení dotčená část ustanovení, stejně jako problematika kárné odpovědnosti, resp. kárného řízení, byly obsaženy v zákoně o NKÚ od prvopočátku jeho normativní existence a v nezměněné podobě jsou součástí právního řádu dosud, přičemž žádná z nastolených otázek se nestala pro zákonodárce tématem ani při jedné ze stávajících 17 novelizací zákona o NKÚ. I když se Senát na přijímání zákona o NKÚ nepodílel, neboť byl ustaven až v listopadu 1996, své odpovědnosti za stav právního řádu se nezbavuje. Senát neusiloval o revizi dosud neproblematizované právní úpravy kárné odpovědnosti, potažmo kárného řízení, ani v souvislosti s projednáváním novel zákona o NKÚ, na nichž již coby horní komora zákonodárného sboru participoval. Z jeho dosavadního vystupování při plnění zákonodárné pravomoci lze přitom důvodně usuzovat, že pokud by Senát měl nějaké pochybnosti o ústavní konformitě zákonné úpravy kárného řízení, bylo by možné očekávat seznatelnou reakci ať už na půdě jeho orgánů, či na schůzi pléna. Je zcela na Ústavním soudu, aby ve smyslu Ústavy a zákona o Ústavním soudu posoudil ústavnost navrhovatelem napadené části zákona.

V.
Dikce napadeného ustanovení právního předpisu

22. Ustanovení § 43 odst. 2 zákona o NKÚ zní:

Proti rozhodnutí Kárné komory Úřadu lze podat do patnácti dnů odvolání k Nejvyššímu soudu. Odvolání má odkladný účinek.

VI.
Ústavní konformita legislativního procesu

23. Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud – kromě posouzení souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem – zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

24. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlédnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na http://www.psp.cz.

25. Zákon o NKÚ byl schválen Poslaneckou sněmovnou na své 9. schůzi dne 20. května 1993 potřebnou většinou poslanců, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a uveřejněn byl dne 22. června 1993 ve Sbírce zákonů v částce 43 pod číslem 166/1993 Sbírky zákonů na straně 864. Ústavní soud tudíž konstatuje, že zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovených kompetencí a ústavně předepsaným způsobem.

26. Po tomto zjištění přistoupil Ústavní soud k posouzení obsahu napadeného ustanovení z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem České republiky [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

VII.
Upuštění od ústního jednání

27. Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Protože jak navrhovatel, tak i účastníci řízení vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, bylo od ústního jednání v předmětné věci upuštěno.

VIII.
Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

28. Poté, co Ústavní soud posoudil argumenty navrhovatele obsažené v návrhu a konfrontoval je s napadeným ustanovením, konstatuje, že návrh není důvodný.

29. Navrhovatel se svým návrhem domáhá přezkoumání kárného řízení NKÚ a zrušení napadeného ustanovení s tvrzením, že napadené ustanovení porušuje právo jednotlivce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť Nejvyšší soud je v rámci kárného řízení NKÚ postaven do role orgánu rozhodujícího v obou stupních kárného řízení. Navrhovatel má rovněž za to, že stávající úprava v zákoně o NKÚ porušuje princip dělby moci dle čl. 1 Ústavy, princip dvojinstančnosti řízení, čl. 82 odst. 3 Ústavy, dle jehož dikce není funkce soudce slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě, a absentuje zde procesní předpis, který byl upravoval postup Nejvyššího soudu při projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ.

30. Hmotný i procedurální rámec kárné odpovědnosti prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ je obsažen v části šesté („Společná ustanovení“) v § 34 až 44 zákona o NKÚ. Ustanovení § 34 až 36 zákona o NKÚ jsou nadepsána „Kárná odpovědnost“, § 37 a 38 „Kárná komora Úřadu“, kárné řízení je soustředěno do § 39 až 43 a kárné opatření zahrnuje § 44 zákona o NKÚ.

31. Ústavní soud předesílá, že si je vědom úskalí, která úprava kárného řízení před NKÚ i rozhodování o opravném prostředku zvláštním senátem Nejvyššího soudu představuje, a to zejména s ohledem na skutečnost, že tato úprava nereflektuje existující kompetenční a procesní úpravu správního soudnictví

po přijetí s. ř. s., zřízení Nejvyššího správního soudu, zrušení části páté hlavy třetí o. s. ř. ani úpravu obsaženou v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a do jisté míry rozumí pochybnostem navrhovatele z hlediska ústavnosti povahy, právní úpravy a kompetencí Nejvyššího soudu. Na druhé straně je ovšem zapotřebí akceptovat důvody, které vedly zákonodárce ke schválení napadeného ustanovení, neboť úprava kárného řízení má chránit jak NKÚ před zásahy zvenčí, tak řádný výkon kontrolní funkce zevnitř.

32. Tomu odpovídá definice kárného provinění uvedená v kárném řádu pro řízení před Kárnou komorou NKÚ ze dne 21. září 1993, kterým je „zaviněné porušení povinností vyplývajících kárně odpovědným osobám ze zákona o NKÚ, nebo jejich chování, jímž narušují důstojnost nebo ohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby nebo NKÚ“. Kárné řízení (zjištění odpovědnosti a uložení kárného opatření) provádí Kárná komora NKÚ, které předsedá prezident NKÚ (případně viceprezident) a jejíž další dva členy a jejich náhradníky jmenuje předseda Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. Nejzávažnějším výsledkem kárného řízení může být návrh na odvolání člena, viceprezidenta nebo prezidenta NKÚ z funkce.

33. Za účelem objektivního posouzení celé věci Ústavní soud porovnal úpravu kárné (disciplinární) odpovědnosti členů ústředních kontrolních orgánů obdobných NKÚ v členských státech Evropské unie (dále jen „EU“). Bylo zjištěno, že ve zkoumaných zemích jsou úkoly obdobné NKÚ svěřovány orgánům různého typu. Britský úřad pro státní audit zpracoval v roce 2005 srovnávací studii o postavení těchto orgánů (National Audit Office: State Audit in the European Union. NAO Information Center, Heronsgate 2005). Z této rozsáhlé studie vyplývá, že neexistuje jednotná koncepce finanční a rozpočtové kontroly v zemích EU, a tato studie navrhla typologii zahrnující čtyři různé modely: v prvním případě jsou kontrolní orgány považovány za součást moci soudní (Francie, Itálie, Belgie, Portugalsko, Španělsko, Řecko), ve druhém za nezávislý kolektivní orgán stojící mimo základní trojí dělbu moci (Česká republika, Nizozemsko, Německo, Slovensko, Lucembursko, Evropský účetní dvůr), ve třetím jde o úřad nezávislý na vládě, v jehož čele stojí generální auditor nebo prezident (Estonsko, Polsko, Maďarsko, Velká Británie, Švédsko, Finsko, Dánsko, Malta, Kypr, Irsko, Lotyšsko, Litva), a ve čtvrtém o nezařaditelný typ (Rakousko, Slovinsko). Odlišné postavení těchto orgánů v rámci státního mechanismu, případně dělby moci, se projevuje též ve zkoumaném institutu kárné odpovědnosti. V případě orgánů soudního typu je konstruována určitá kárná odpovědnost v podstatě odpovídající kárné odpovědnosti soudců. V případě kolektivních orgánů však již existence kárné odpovědnosti nesleduje jednotnou linii.

34. Z kolektivních orgánů bez soudní pravomoci se českému modelu nejvíce blíží Německo, Slovensko a Evropský účetní dvůr. Zatímco český NKÚ je co do postavení a pravomocí srovnatelný se slovenským NKÚ, pokud jde o kárnou odpovědnost jejich členů, ta na Slovensku – na rozdíl od České republiky – není blíže upravena. V případě kárného provinění se postupuje dle pracovněprávních předpisů, pokud jde o funkcionáře, mohou být Národní radou Slovenské republiky za určitých podmínek odvoláni.

35. Ve Spolkové republice Německo je nejvyšším orgánem kontroly hospodaření a vedení rozpočtu Spolkový účetní dvůr. Kárná odpovědnost se řídí shodnými pravidly jako odpovědnost soudců nejvyšších soudních dvorů (§ 3 odst. 4 BRHG) a pro kárné řízení je příslušný Spolkový služební soud, což je zvláštní senát Spolkového soudního dvora. Spolkový služební soud se skládá z předsedy a dvou stálých přísedících, kteří musí být členy Spolkového soudního dvora, a dále ze dvou nestálých přísedících, kteří musí být členy Spolkového účetního dvora. Kárné řízení se řídí ustanoveními zákona o soudcích (§ 18 odst. 3 BRHG), služební soud jedná jako civilní senát (§ 61 odst. 4 zákona o soudcích) a jeho rozhodnutí jsou konečná (§ 62 odst. 1 DRiG).

36. Na úrovni EU je obdobou českého NKÚ Evropský účetní dvůr (dále jen „Účetní dvůr“), který je od svého zřízení v roce 1975 pověřen kontrolou plnění rozpočtu ES/EU. Základy disciplinární odpovědnosti stanoví čl. 286 odst. 6 Smlouvy o fungování EU, podle níž může být člen Účetního dvora odvolán ze své funkce nebo zbaven nároku na důchod nebo jej nahrazující požitky rozhodnutím Soud-

ního dvora EU na žádost Účetního dvora, pokud shledá, že člen přestal splňovat podmínky nezbytné k výkonu funkce nebo neplní povinnosti vyplývající z jeho funkce.

37. Dále ke složení disciplinárních orgánů lze uvést, že příkladmo ve Francii jako disciplinární orgán pro soudce Účetního soudního dvora rozhoduje Vrchní rada Účetního soudního dvora, která se skládá z prvního předsedy Účetního soudního dvora, který jí zároveň předsedá, hlavního prokurátora Účetního soudního dvora, tří osobností, které vykonávají nevolenou funkci v oblasti, jež spadá do působnosti finančních soudních instancí, dále čtyři soudci Účetního dvora služebně nejdéle v pozici předsedy senátu a devět členů volených mezi soudci Účetního soudního dvora, poradci ve zvláštních službách a vnějšími zpravodaji. V Itálii má obdobné postavení a pravomoci jako NKÚ Účetní dvůr (jedná se o autonomní orgán soudního typu), který má vlastní interní kárný řád. O sankcích pak rozhoduje předsednická Rada Účetního dvora ve složení: předseda Účetního dvora, který jí zároveň předsedá, generální prokurátor Účetního dvora, místopředseda Účetního dvora nebo doyen z předsedů sekcí (senátů), čtyři osobnosti z řad profesorů práv nebo z řad advokátů s více jak dvacetiletou praxí (dva voleni Poslaneckou sněmovnou, dva Senátem) a deset soudců různé profesní specializace.

38. Z provedeného porovnání vyplývá, že srovnatelný systém, jako je v českém právním řádu, v rámci EU neexistuje, nicméně lze nalézt jisté shodné prvky jak ve Spolkové republice Německo, kde o kárné odpovědnosti rozhoduje Spolkový služební soud, tak v rámci EU, kde návrh na zahájení řízení podává sám Účetní dvůr a řízení vede Soudní dvůr EU, tedy soudní orgán. Pokud jde o složení orgánů rozhodujících o sankcích, je z platné úpravy ve Francii a Itálii patrno, že členy těchto orgánů jsou jak soudci, tak další osobnosti, přičemž předseda je jejich předsedající.

39. Pro posouzení věcného souladu napadeného ustanovení úpravy řízení o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ s ústavním pořádkem je třeba z hlediska systémového vycházet z ústavně zakotvené nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy) a soudce (čl. 82 Ústavy) a neslučitelnosti funkce soudce s dalšími funkcemi (čl. 82 odst. 3 Ústavy), v rovině individuální z práva na spravedlivý proces, které musí být zaručeno tomu, proti němuž se kárné řízení vede [čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)].

40. Jedním z podstatných znaků demokratického právního státu je ústavní princip nezávislosti soudů a soudců (čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy), přičemž dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), jsou soudci povinni vykládat zákon 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.

41. Funkce soudce je veřejnou funkcí, soudce je povinen nenarušovat důstojnost soudcovské funkce a neohrožovat důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví (srov. § 74 odst. 1 a 2 a § 85 zákona č. 6/2002 Sb.). V čl. 82 odst. 3 Ústavy je výslovně uvedeno, že funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a jakoukoliv funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný, přičemž prvou větu je třeba chápat jako demonstrativní výčet, jehož vymezení lze sice v souladu s druhou větou za středníkem rozšířit, nikoliv však zúžit. Listina pak obdobně stanoví v čl. 44 větě první před středníkem, že zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2 Listiny.

42. Ústavně zaručené právo na soudní a jinou právní ochranu upravené v hlavě páté Listiny, v čl. 6 odst. 1 Úmluvy a v hlavě čtvrté Ústavy zajišťuje právo na spravedlivé soudní řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného soudního rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy. Po obsahové stránce to znamená zajištění práva na projednání věci spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem, dále zajištění principu rovnosti a kontradiktornosti řízení, principu nezávislosti a nestrannosti zákonného soudu a soudce, principu ústnosti a přímosti, poučovací povinnosti soudu a principu rozhodování bez zbytečných průtahů. Každá fyzická i právnická osoba má tedy v České republice ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

43. Postavení soudců Nejvyššího soudu v rámci kárného řízení NKÚ jako orgánu rozhodujícího v obou stupních kárného řízení NKÚ vyplývá ze specifického poslání NKÚ jako nezávislého kontrolního orgánu, jehož existence vychází přímo z Ústavy (čl. 97), a tím i specifické úpravy kárné odpovědnosti a kárného řízení před NKÚ. NKÚ plní svoji funkci samostatně a není závislý ani na moci zákonodárné (parlamentu) ani na moci exekutivní (vládě) tak, aby byly eliminovány politické vlivy na jeho činnost. Bylo zcela na vůli zákonodárce rozhodnout o složení Kárné komory NKÚ i o tom, jaký soud bude rozhodovat o podaných opravných prostředcích, neboť primárním je především požadavek vrcholného a nestranného orgánu, který v případě Nejvyššího soudu byl splněn.

44. K tomu je třeba rovněž poznamenat, že v roce 1993, kdy byla úprava kárného řízení před NKÚ schvalována, byla kupř. kárná odpovědnost soudců upravena zákonem č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, přičemž s účinností od 1. ledna 1993 platilo, že o odvoláních rozhodoval, šlo-li o odvolání proti rozhodnutí kárného senátu vyššího vojenského soudu nebo vrchního soudu, kárný senát Nejvyššího soudu [ustanovení § 18 odst. 3 písm. b)]. Za stavu, kdy na jedné straně předseda Nejvyššího soudu JUDr. Otakar Motejl jmenoval za členy Kárné komory NKÚ dne 23. července 1993 JUDr. Pavla Kučeru a dne 24. listopadu 1993 JUDr. Karla Hasche, za náhradníka pak dne 23. července 1993 JUDr. Františka Púryho a předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Iva Brožová jmenovala náhradníkem dne 22. října 2009 JUDr. Jana Bláhu a na druhé straně jsou dle rozvrhu práce Nejvyššího soudu na dobu od 1. ledna 2010 do 31. 12. 2010 členy zvláštního senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu soudci JUDr. Jiří Pácal, JUDr. Petr Šabata a JUDr. Vladimír Veselý, nelze bez dalšího dovodit ani případnou podjatost soudců Nejvyššího soudu. Lze proto uzavřít, že navrhovatelem tvrzené právo jednotlivce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy není porušeno, neboť členy Kárné komory NKÚ a členy zvláštního senátu Nejvyššího soudu nejsou titíž soudci.

45. Ústavní soud vychází z názoru, že úmyslem navrhovatele nebylo podáním návrhu na zrušení napadeného ustanovení zpochybnit nezávislost, nestrannost a spravedlivost soudců Nejvyššího soudu při rozhodování, ale toliko zpochybnit roli Nejvyššího soudu jako soudu rozhodujícího o opravném prostředku. I když je toto postavení Nejvyššího soudu výjimečné, nelze než uzavřít, že není protiústavní ani neporušuje princip dělby moci.

46. Navrhovatel tvrdí, že pokud se na rozhodování Kárné komory NKÚ v postavení správního orgánu podílí soudci Nejvyššího soudu (§ 6 odst. 3 kárného řádu NKÚ), mohla by tato úprava být v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy. I v souvislosti s další námitkou navrhovatele, zda je porušeno právo jednotlivce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny v případě, že prezident NKÚ je na jedné straně navrhovatelem dle § 39 odst. 1zákona o NKÚ a na straně druhé členem, resp. předsedou Kárné komory NKÚ rozhodující o kárném provinění dle § 38 odst. 2 zákona o NKÚ, Ústavní soud konstatuje, že řešení těchto otázek přímo nesouvisí s rozhodovací činností navrhovatele podle ustanovení § 43 odst. 2 zákona o NKÚ. Navrhovatel zde zpochybňuje ústavnost ustanovení, které návrhem nebylo napadeno. Ústavnímu soudu proto nepřísluší uvedené posuzovat. Nicméně v této souvislosti je třeba poznamenat, že není standardní úpravou, aby kárný žalobce současně vystupoval jako kárný soudce, a taková úprava by mohla za splnění určitých konkrétních podmínek být i v rozporu s principy chráněnými ústavním pořádkem.

47. Zbývá posoudit poslední vznesenou námitku navrhovatele, zda je absence procesního předpisu pro řízení u Nejvyššího soudu coby odvolací instance proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny zakotvujícím právo jednotlivce na spravedlivý proces, neboť jednotlivec nemá k dispozici procesní právní předpis, podle něhož může postupovat při své obraně. Navrhovatel v této souvislosti argumentuje, že užití trestního řádu coby procesního předpisu trestního práva pro kárné řízení coby řízení správní se jeví jako neadekvátní.

48. Exkursem do problematiky procesních předpisů pro kárná řízení lze uvést, že úprava kárného řízení se soudci, státními zástupci a exekutory je upravena v zákoně č. 7/2002 Sb., přičemž dle ustanovení v tomto zákoně uvedených je kárným soudem Nejvyšší správní soud (§ 3 zákona č. 7/2002 Sb., ve znění zákona č. 314/2008 Sb.), a nestanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco

jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu (§ 25 zákona č. 7/2002 Sb.), čímž je umožněna subsidiární aplikace trestního řádu. Ustanovení § 21 citovaného zákona pak stanoví, že odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné. Zde je namístě připomenout, že úpravu kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů ve vztahu k právu na odvolání v kontextu spravedlivého procesu (§ 21 zákona č. 7/2002 Sb.) Ústavní soud přezkoumával v nálezu ze dne 29. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (vyhlášen pod č. 332/2010 Sb.; dostupný též na http://nalus.usoud.cz).

49. Naproti tomu v posuzované věci kárnou odpovědnost zjišťuje a kárná opatření ukládá Kárná komora NKÚ dle ustanovení § 34 a násl. zákona o NKÚ. Ustanovení § 43 odst. 2 zákona o NKÚ pak výslovně stanoví, že proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ lze podat odvolání k Nejvyššímu soudu. Zákon o NKÚ přitom neobsahuje zvláštní procesní ustanovení pro jím zakotvené projednání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ Nejvyšším soudem, pouze § 21 kárného řádu NKÚ umožňuje podpůrné použití ustanovení trestního řádu, a to pro kárné řízení před Kárnou komorou NKÚ. Pokud se tak navrhovatel v souvislosti s podáním předmětného návrhu odvolává na ustanovení § 224 odst. 5 trestního řádu, je si zcela vědom možného podpůrného použití ustanovení trestního řádu i pro řízení odvolací. Analogicky lze pak dovodit i možnost využití platné úpravy řízení ve věcech, kde zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, i v řízení o odvolání vedeném Nejvyšším soudem. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že není jeho úkolem (jako orgánu ochrany ústavnosti) hodnotit vhodnost přijatého modelu pro řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ ani odbornou kvalifikaci soudců Nejvyššího soudu k rozhodnutí o odvolání, ale provést abstraktní kontrolu ústavnosti a posoudit, zda napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

50. Ve své ustálené judikatuře Ústavní soud opakovaně dovodil, že státní moc – ve vztahu k normativním právním aktům zvláště pak moc zákonodárná – je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole. Východiskem je test ústavnosti napadeného právního předpisu, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti (v užším smyslu). V rámci tohoto testu ústavnosti jde o posouzení toho, zda zvolený prostředek (zásah) je vůbec způsobilý dosáhnout zamýšleného cíle, zda neexistuje šetrnější prostředek, který by mohl vést k obdobnému efektu, a konečně, zda nedochází k přílišnému a nedůvodnému upřednostňování jednoho základního práva před právem jiným. Přitom musí platit, že čím intenzivnější zásah veřejná moc činí, tím silnější musí na tomto omezení existovat legitimní obecný zájem [srov. též nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)].

51. Účelem napadeného ustanovení je umožnit tomu, proti kterému se kárné řízení vede, podat odvolání, které má odkladný účinek, k Nejvyššímu soudu. Ústavní soud má za to, že možnost podání opravného prostředku k Nejvyššímu soudu je jistě legitimním cílem a napadené ustanovení je způsobilé dostát požadavkům stanoveným čl. 1 a 4 Ústavy. Takovéto opatření je totiž schopno dosáhnout způsobilosti naplnění účelu (zamýšleného cíle), jímž je zajištění spravedlivého procesu a ochrana důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

52. Zkoumat je však dále třeba potřebnost zvoleného prostředku z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k základním právům, která jsou podle názoru navrhovatele porušena, tj. k porušení práva na spravedlivý proces. Z pohledu principu potřebnosti je v předmětné věci dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení. S ohledem na povahu kárného (disciplinárního) řízení a možnou závažnost dopadu rozhodnutí Kárné komory NKÚ na kárně obviněné lze podání opravného prostředku k Nejvyššímu soudu chápat jako zcela legitimní právo kárně obviněných na opravný prostředek v rámci soudního přezkumu rozhodnutí Kárné komory NKÚ. Podání odvolání jako prostředku použitého k dosažení cíle (přezkumu zákonnosti rozhodnutí) je tedy prostředkem šetrným a nezbytným ve vztahu k zajištění práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy).

53. Z hlediska třetího kritéria, tedy kritéria přiměřenosti (v užším smyslu), újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva

a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Ústavní soud neshledal, že by napadené ustanovení v porovnání s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle neústavním postupem omezovalo právo toho, proti komu se kárné řízení vede, na spravedlivý proces či bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Zákonodárce byl povinen dbát na to, aby zvolený postup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.

54. Úpravě kárného řízení před NKÚ nelze upřít odlišnost od úpravy kárných řízení kupř. soudců, státních zástupců a exekutorů zákonem č. 7/2002 Sb. Tuto odlišnost lze ovšem vysvětlit jak specifičností postavení NKÚ, tak nereflektováním aktuální právní úpravy, což působí zdání její nekoncepčnosti. Nekoncepčnost však neznamená automaticky protiústavnost. Nelze mít za to, že pokud zákonodárce v souvislosti s přijetím zákona č. 7/2002 Sb. a s. ř. s., se zřízením Nejvyššího správního soudu a se zrušením původní úpravy v o. s. ř. (§ 250l až 250s) ve věcech rozhodování o nepravomocných rozhodnutích správních orgánů nezměnil rovněž úpravu kárné odpovědnosti prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, jakákoliv jiná úprava kárného řízení není v souladu s ústavním pořádkem. Z hlediska třetího principu přiměřenosti (v užším smyslu) proto nelze, a to i v porovnání s úpravou kárné (disciplinární) odpovědnosti v ostatních státech EU, než konstatovat, že zvolená opatření jsou přiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, a to ochraně práva na spravedlivý proces osob, proti kterým byla podána kárná žaloba.

55. Ústavním soudem tedy nebylo zjištěno, že by napadené ustanovení princip proporcionality ve vztahu ke všem třem posuzovaným komponentům porušovalo ani že by v důsledku jeho aplikace došlo ke zneužití práva chráněného ústavním pořádkem.

56. Lze tak uzavřít, že veřejný zájem na zachování autority a nestrannosti soudní moci je chráněn tím, že o odvolání proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ rozhoduje zvláštní senát Nejvyššího soudu, tedy vrcholná soudní instance, garantující nezávislost a nestrannost soudu. K tomu lze dodat, že za stavu, kdy jako úpravu pravidel řízení o odvolání před Nejvyšším soudem lze analogicky využít platnou úpravu řízení ve věcech, kde zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, je zcela na zákonodárci, zda s ohledem na zvláštní postavení NKÚ rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí Kárné komory NKÚ upraví tak, aby odpovídalo posunu ve vývoji legislativy, který nastal od doby přijetí zákona o NKÚ, či ponechá stávající úpravu.

57. Vycházeje z naznačených hledisek ústavního posouzení dané věci, Ústavní soud nenalezl žádné argumenty, jež by odůvodňovaly vyhovění návrhu, ani neshledal rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Proto návrh na zrušení ustanovení § 43 odst. 2 zákona o NKÚ v části „k Nejvyššímu soudu“ podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
v z. JUDr. **Holländer** v. r.
místopředseda