

Soudy v autoritativním státě

Zdeněk Kühn*

Abstrakt: Článek se zabývá reálným fungováním soudní moci a limity její nezávislosti v podmínkách autoritativního státu. Autor nabízí skeptické zamyšlení se nad minulostí, a především budoucností soudnictví nejen ve střední Evropě. Po stručném historickém exkurzu před rok 1948 se pozornost přenáší na vývoj justice během prvních tří dekád po pádu komunistického režimu. V tomto kontextu rozebírá rozdílné modely správy soudnictví a ukazuje, jak se tyto modely mohou projevit v normálních demokratických podmínkách a jak v podmínkách vznikajícího autoritativního státu. Ukazuje též rozdílné perspektivy angloamerického a kontinentálního soudnictví a rozdílnou schopnost soudců v různých právních kulturách čelit hrozbě autoritářského režimu. Konečně pak nastiňuje vyhlídky do budoucnosti a pokouší se vymezit typologii modelů fungování justice v autoritativních a totalitárních režimech.

Klíčová slova: systém práva, ústavní soudy, soudnictví, role soudnictví při zajištění právního systému, autoritářství, common law a kontinentální právo

Úvod

V poslední dekádě se nejen ve střední Evropě znovu objevuje příznak autoritativního státu. Na počátku cesty k autoritářství nemusí jít nutně o stát nedemokratický, ale spíše o stát, který nerespektuje pravidla dělby moci. Dělbá moci, princip brzd a rovnováh, ale i důraz na dodržování zákonnosti totiž podle mnohých autoritářů až příliš „omezuje“ prosazování obecné vůle lidu, zprostředkované politickými cíli aktuálně vládnoucí (a aktuálně zvolené) parlamentní většiny.¹ V tomto chápání jde o demokracii založenou na populistické ideologii, „*kteřá považuje společnost za zásadně rozdělenou do dvou homogenních a antagonistických skupin, ‚čistý lid‘ versus ‚zkorumpovaná elita‘, a která tvrdí, že politika by měla být výrazem volonté générale (obecné vůle) lidu.*“²

Koncepce právního státu, konstitucionalismu či tzv. liberální demokracie jsou založeny na podřízení vůle vládnoucí většiny vyšším pravidlům, které nesmí ani aktuální parlamentní většina porušovat. Jde o koncepcce, na kterých byl od počátku 90. let minulého století založen i český politický a právní systém.³ Tato koncepcce je však jen obtížně kompatibilní s populistickou demokracií, která sebe samu prezentuje jako čistou demokracii, neomezenou nějakými vlivovými skupinami. Role ústavního a právního státu je totiž dle mínění populistů jiná. Spíše než o ochranu abstraktních a v zásadě nepolitických pravidel vyšší právní síly nepolitickými institucemi typu ústavních a obecných soudů, různých nezávislých správních orgánů apod., jde o ochranu určitých kontroverzních a z povahy

* Prof. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M., S.J.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Nejvyšší správní soud v Brně. Všechny názory jsou osobní názory autora, nikoliv institucí, na kterých působí. Tento článek byl napsán s podporou projektu GA ČR č. 19-10723S *Co současné právo sjednocuje a co jej fragmentarizuje z pohledu právní teorie a soudní praxe?*

¹ Bliže k teorii autoritativního státu srov. HABER, S. *Authoritarian Government*. In: WITTMAN, D. A. – WEINGAST, B. R. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, 2008, s. 693 an. Klasickou prací na téma teorie a praxe autoritativního a totalitárního státu jsou díla Juana Linze. Srov. např. LINZ, J. J. *Authoritarian and Totalitarian Regimes*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2000.

² Takto definuje populismus vlivná práce Case Muddeho: MUDDE, C. *The Populist Zeitgeist*. *Government and Opposition*. 2004, sv. 39 (4), s. 541–563.

³ Tyto koncepcce asi nejlépe vyjadřoval v dobové literatuře profesor Vladimír Klokočka, jeden z nevlivnějších soudců „prvého“ (Havlova) Ústavního soudu. Viz KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996.

věci politických hodnot, které prosazují „elity“ proti obecné vůli. V tomto nejobecnějším pohledu se populisté shodnou, byť jejich pohled na to, jaké hodnoty vlastně elity chrání, se může lišit dle politické preference populistů (může jít v levicovém pohledu o třídní a majetkové zájmy elit, nebo naopak z opačného gardu o ochranu různých sexuálních či národnostních menšin či ochranu uprchlíků, tedy skupin, s nimiž chtějí elity údajně zničit „zdravé jádro“ národa).

V dlouhodobější perspektivě pojetí demokracie „bez přívlastků“ musí omezovat i demokratičnost státu a demokracii samotnou. Pokud se totiž oslabí důraz na dodržování zákonnosti, v podstatě nic nebrání klíčovými politickým aktérům držet moc i prostředky narušujícími volnou soutěž politických sil. Může se jednat například o ovládnutí veřejnoprávních médií a posléze mediálního prostředí jako takového, státní správy, v neposlední řadě pak i státních zastupitelství a soudů. Volby se stávají jen prázdnou fasádou. Volič vůbec nemá reálnou volbu mezi vícero variantami, ať již proto, že neprobíhá férová politická soutěž, eventuálně není žádná nezávislá instituce, která by garantovala řádný průběh voleb (ať již proto, že se kompetence volebního soudnictví soudům zcela vezme, nebo jsou volební soudy podřízeny aktuálním držitelům politické moci).

Tento článek nemá ambice podat nějakou obecnou teorii populismu či autoritativního státu. Spíše se zde chci zamyslet nad reálným fungováním soudní moci a možnostmi její nezávislosti v podmínkách autoritativního státu. V době, kdy se zdá, že Evropané usilují zopakovat si v jiné podobě své dějiny, v době, kdy narůstá míra populismu a klesá důvěra v instituce klasického demokratického právního státu, si kladu otázku, jak může v této dějinné zkoušce obstát justice. V tomto smyslu nabízím skeptické zamyšlení se nad minulostí, a především budoucností soudnictví nejen ve střední Evropě.

Článek zahajuji stručným historickým exkurzem, nejprve před rok 1948, následně do prvních tří dekad po pádu komunistického režimu. Mezitím se zamýšlím nad rozdílnými modely správy soudnictví a ukáži, jak se tyto modely mohou projevit v normálních demokratických podmínkách a jak v podmínkách vznikajícího autoritativního státu. Dále ukazují rozdílné perspektivy angloamerického a kontinentálního soudnictví a rozdílnou schopnost soudců v různých právních kulturách čelit hrozbě autoritářského režimu. Konečně pak nastiňuji vyhlídky do budoucnosti a pokusím se vymezit typologii modelů fungování justice v autoritativních a totalitárních režimech.

1. České a československé soudnictví před rokem 1948

Česká ústava z roku 1992 je v otázce právní úpravy soudní moci poměrně konzervativní, a nepřináší žádné zásadní novinky oproti situaci před rokem 1948. Výjimkou je samozřejmě vytvoření mimořádně silného Ústavního soudu, jehož pravomoci, složení a celkové fungování se ostře liší od úpravy jeho prvorepublikového předchůdce podle československé ústavní listiny z roku 1920. Jakkoliv ústava zakotvuje nezávislost soudnictví jako jednu ze tří státních mocí, nijak nezasahuje do centrální teze, dle níž justice není opatřena nějakým vlastním reprezentativním orgánem, který by promlouval jménem soudnictví navenek.

Zapomíná se často na historické kořeny střeoevropského soudnictví.⁴ Systém vytvořený v habsburské monarchii v druhé polovině 19. století transformoval byrokratický

⁴ Jednou z čestných výjimek je vynikající článek Elišky Wagnerové: WAGNEROVÁ, E. Postavení soudců v České republice. *Soudce*. 2002, č. 3, s. 4. Komplexní práci je pak PRINC, M. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848–1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

aparát soudního typu v nezávislou soudní moc. Tento systém předpokládal soudce rozhodující jménem císaře a efektivně znemožňoval politické útoky na soudy právě proto, že takovýto útok by nepřímou byl též útokem na císařský majestát. Soudci podléhali správě ministerstva, ovšem ochranu jim poskytoval jejich zvláštní vztah k císaři, v jehož jménu ostatně vyhlášovali svá rozhodnutí.⁵

Po převratu v říjnu 1918 čeští soudci velmi záhy pochopili, že justiční systém vytvořený v poměrech konstituční monarchie funguje zcela jinak v podmínkách zřízení republikánského. Nejasnosti kolem role soudnictví v systému dělby moci se přenášely do aktuálního postavení justice v jednotlivých meziválečných evropských státech.

Lze říci, že postavení justice ve střední Evropě po roce 1918 se ve srovnání s dobou před rokem 1914 zhoršilo. Nové republikánské vlády totiž chápaly systém dělby moci v podstatě jako vládu shromáždění, s dominující rolí politických stran a jejich předáků. V řadě zemí se navíc počáteční slibný demokratický vývoj již ve 20. letech zvrhl v nastolení nejrůznějších autoritářských režimů.⁶ V takovémto systému bylo záhodno justici poměrně neomezeně kontrolovat v situacích, kde nebylo rozhodováno podle přání mocenských elit.⁷

Nejinak tomu bylo i v demokratickém Československu po roce 1918. Za první republiky byly „pozastaveny“ některé základní záruky nezávislosti soudnictví, včetně zásady neodvolatelnosti (nesesaditelnosti) soudce a zásady nepřeložitelnosti soudce bez jeho souhlasu.⁸ Appetit parlamentních a vládních politiků zahrnoval též přímé ovlivňování soudního rozhodování, a dokonce snahy o odvolávání předsedů soudů, které rozhodovaly (podle názorů politiků) nepřijatelným způsobem. Takovéto ataky často zahrnovaly rozhodování v kontroverzních otázkách jazykových zákonů a vůbec poměrů tzv. česko-slovenského národa ve vztahu k německé menšině.⁹

Právě proto oslavy deseti let republiky v roce 1928 měly pro československé soudce poněkud trpkou příchutí. Soudce Karel Krcha, dlouholetý šéfredaktor profesního časopisu *Soudcovské listy*, takto v roce 1928 vzpomínal na poměry v rakouské justici, které zaručovaly soudcům lepší postavení a nezávislost než poměry v republice: „*Je všeobecně známo, že v rakouské monarchii bylo soudnictví jednou z věcí, jimiž se též mohla pochlubit. Civilní soudní řád rakouský byl pro svou modernost v sousední cizině právem obdivován, výkonnost rakouských soudců i přes zastaralé namnoze právo materiální jak občanské, tak trestní, stála celkem na výši doby a hlavně mravní jich neporušenost a neúplatnost byla všeobecně uznávána a hodnocena.*“¹⁰

Soudci v první ČSR ve veřejné diskusi nostalgicky srovnávali úroveň své nezávislosti v habsburské monarchii s poměry v nových nástupnických státech,¹¹ hovořili o krizi

⁵ Základní zákon státní o moci soudcovské (č. 144/1867 ř. z.), jeden ze zákonů tvořících tzv. prosincovou ústavu, v článku prvním stanovil, že „všechna moc soudní ve státě vykonává se jménem císařovým, rozsudky a nálezy vydávají se jménem císařovým.“

⁶ Nutno říci, že českoslovenští soudci právě proto uznávali, že situace v jiných středoevropských státech je podstatně horší než v Československu. Srov. článek Po ochraně soudů. *Právník*. 1929, roč. 68, s. 31 (stať pojednává o politickém ovlivňování justice ve výmarské Německu) nebo Útěk ze soudních služeb. *Soudcovské listy*. 1924, roč. 5, s. 57 (popis situace v poválečném Rakousku).

⁷ Blíže, včetně početné citace další literatury viz KÜHN, Z. Bludné kruhy politické a doktrinární diskuse o české justici. *Soudce*. 2010, č. 1, s. 16, event. PRINC, M. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848–1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*, kapitola VIII.3.

⁸ K tomu např. ibidem, kapitola VIII.4.

⁹ K tomu následující dobové stati: Povážlivý zjev. *Právník*. 1928, roč. 67, s. 261–262, nebo článek soudce NS ČSR Václava Cichy. CÍCHA, V. Kritika nejvyššího soudu v parlamentě. *Právník*. 1930, roč. 69, s. 106.

¹⁰ KRCHA, K. Soudnictví před deseti lety a dnes. *Právník*. 1928, roč. 67, s. 596–603.

¹¹ Ibidem. Podobně též BROŽOVSKÝ, V. Stav našeho soudnictví. *Právník*. 1931, roč. 70, s. 41–51.

justice, „*jakou ani nejstarší kolegové nesnášejí v paměti*“,¹² kritizovali otevřené politické ovlivňování soudců a pokusy o odvolávání předsedů soudů, stejně jako neutěšené finanční a materiální podmínky¹³ a ustavičné zasahování parlamentu a exekutivy do odměňování soudců.¹⁴

S tím, jak byla justice oslabována zásahy státu, jak bylo soustavně manipulováno soudcovskými platy, vznikala inklinace ke korupci, kterou soudci za Rakouska podle svých vlastních slov vůbec nepoznali. Na sklonku 20. let minulého století byla odhalena první korupce mezi soudci. To vyvolalo ve své době velké pozdvižení, protože podle všeobecného mínění něco takového ještě před deseti lety nebylo představitelné.¹⁵

Takto oslabená justice prošla Protektorátem, v době od 1945 do února 1948 pak marasmem doby procesů s kolaboranty a zrádci, které byly namnoze pouhou imitací spravedlivého soudního jednání. Podobně jako prvorepublikoví politici neváhali ani politici v době krátké „třetí“ republiky otevřeně zasahovat do soudních rozhodnutí, která se jim nelíbila. Například nový ministerský předseda Klement Gottwald v projevu na manifestaci v srpnu 1946 podrobil ostré kritice rozhodování Nejvyššího správního soudu, který aplikoval „znárodnovací“ prezidentské dekrety. V době, kdy komunistická strana ještě vystupovala „umírněně“, jasně vymezil chápání „soudcovské nezávislosti“. Podle něj totiž „nezávislost“ soudce neznamena nezávislost soudců od zákona a vlády: „*Soudce musí soudit podle zákona s přihlédnutím k mínění lidu a stanovisku vlády.*“¹⁶

Po roce 1948 již oslabená justice nebyla s to čelit nástupu komunistické diktatury. Převzetí soudnictví po únoru 1948 proto proběhlo rychle a hladce. Krátce po únorovém převratu v roce 1948 bylo z justice vyloučeno asi deset procent z tehdejších dvou tisíc soudců, kteří byli „*nepřátelští a politicky nespolehliví*“.¹⁷ Proměnu soudnictví nelze ztotožňovat jen s personálními čistkami. Po skončení druhé světové války byla asi polovina soudcovských postů v Československu¹⁸ neobsazena. Soudnictví bylo již na konci 40. let ve všech středoevropských zemích zásadně reorganizováno, řada nových soudců byla na počátku stalinismu na soudcovské pozice dosazena (včetně absolventů „rychloukurstů“ práva na „právnických školách pracujících“ – PŠP). Přesto v polovině 50. let byla stále téměř polovina soudců ve funkcích z doby před rokem 1948. Moc nově příchozích „lidových“ soudců spočívala nikoliv v tom, že by deset let po skončení války byli již početnější než jejich starší kolegové, ale spíše v tom, že ovládali klíčová místa v justici včetně míst předsedů soudů.¹⁹ Například v roce 1951, tři roky po převratu, z celkového počtu 280 absolventů pěti běhů PŠP jich bylo 55 předsedy okresních soudů, jeden byl na Nejvyšším soudě, 115 jich bylo okresními prokurátory.²⁰

¹² Do Nového roku. *Soudcovské listy*. 1921, roč. 2, s. 1. Podobně K. K. (iniciály, pravděpodobně Karel Krcha) Neodvislost soudcovská. *Soudcovské listy*. 1923, roč. 4, s. 12–13.

¹³ Odpověď soudcovské organizace ministerstvu spravedlnosti, s poznámkou V. Hory, HORA, V. *Právník*. 1928, roč. 67, s. 14–19.

¹⁴ KRCHA, K. Nespokojenost soudců. *Soudcovské listy*. 1925, roč. 6, s. 85 an.

¹⁵ Viz článek Vážné memento! *Právník*. 1929, roč. 68, s. 318, popisující pravděpodobně historicky první korupční kauzu soudce na českém území ve 20. století.

¹⁶ GOTTWALD, K. *Za socialistický stát, za socialistické právo*. Praha: Jednota čsl. Právníků, 1950, s. 79.

¹⁷ Vyjádření bývalého náměstka ministra spravedlnosti K. Klose k situaci v justici v letech 1848–1952 (1. dubna 1963). In: VOREL, J. – ŠIMÁNKOVÁ, A. – BABKA, L. *Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl II*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2004, s. 72. Jen necelé jedno procento soudců bylo v té době komunisty. Ibidem, s. 71.

¹⁸ WAGNEROVÁ, E. Postavení soudců v České republice. *Soudce*. 2002 č. 3, s. 4. Obdobně tomu bylo v Polsku. Viz WRZYSZCZ, A. Organizace okupační justice v Generalgouvernementu. *Právněhistorické studie*. 2003, roč. 36, s. 171.

¹⁹ Obecně srov. ULČ, O. *Malá doznání okresního soudce*. Toronto: 68 Publishers, 1974.

²⁰ Celkový přehled o stavu dělnických prokurátorů v justici. In: VOREL, J. – ŠIMÁNKOVÁ, A. – BABKA, L. *Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl II*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2004, s. 163.

2. Model správy soudnictví

Český model správy soudnictví funkčně i myšlenkově navazuje na původní rakouský model vytvořený na sklonku 19. století, v návaznosti na přijetí rakouské prosincové ústavy v roce 1867. Podle § 73 zákona z roku 1896²¹ soudy a státní zastupitelstva byly „co se týče prací správy soudnické podrobeny ministrovi práv. Konajíce tyto práce, mohou žádati za spolupůsobení úředníků, kteří jsou jejich dohledu podřízeni.“ Toto tzv. „právo dohledací“ zahrnovalo „oprávnění dozíratí k tomu, zdali práce řádně se konají, přídržovati soudy a státní zastupitelstva k tomu, aby své povinnosti plnily, a odstranili vady shledané neb učiniti o tom oznámení u nadřízeného soudu, který jest povolán naříditi opatření potřebná.“

Zatímco rakouský model ponechával soudce v jistém slova smyslu v „apolitické“ bublině, chráněné majestátem císaře, situace se razantně změnila po roce 1918. Tehdy se politika dostala v plné míře též do sféry justiční. Jak jsem již shora uváděl, prvorepublikoví soudci byli k československému justičnímu systému velmi kritičtí. Nejinak tomu bylo i ve vztahu k modelu správy justice. Soudci v tomto kontextu velmi negativně hodnotili justiční správu vykonávanou ministrem spravedlnosti.²² Většina těchto prvorepublikových kritických příspěvků přitom zní až neuvěřitelně aktuálně.²³ Pomyslný vrchol v těchto debatách představují příspěvky Karla Krchy, který na sklonku 30. let minulého století napsal tato slova:

„Jen tehdy budou soudcové skutečně a doopravdy úplně neodvislí, když budou míti jistotu, že o jich životních a služebních otázkách nebude rozhodovati nekontrolovatelně justiční správa, nýbrž když jich úprava dítí se bude způsobem redukujícím co nejvíce možnost stranického a nevěcného rozhodování o nich. [...] Poukazy na to, že by se pak soudcové stali se státem ve státě, že bylo by tu nebezpečí zneužití jich naprosté neodvislosti pro výkon vlády, že parlamentní zodpovědnost ministerstva spravedlnosti stala by se ilusorní atd., jsou vesměs liché a nepodstatné, neboť podle našich intencí šlo by přece jen o obmezenou autonomii v rámci ústavy za kontroly a spoluúčasti justiční správy, disciplinární a trestní zákonodárství skýtalo by dostatečnou garanci proti soudcům nehodným [...]. UVÁŽÍME-LI, ŽE DNES MINISTREM SPRAVEDLNOSTI MŮŽE SE STÁTI I ČLOVĚK BEZ MORÁLNÍCH SKRUPULÍ, KTERÝ BUDE KLÁSTI BLAHO A PROSPĚCH STÁTU A ŽE TÝŽ MÁ FAKTICKOU SUDCE PODLE LIBOSTI PERSEKOVATI A TERORISOVATI, ABY DOCÍLIL URČITÝCH VÝSLEDKŮ, O NĚŽ BY EVENT. ŠLO, POCHOPÍME, ŽE TADY TKVÍ NEBEZPEČÍ PRO POLITICKÉ OVLIVŇOVÁNÍ BUD' SUDCŮ VŠECH, NEB NĚKTERÉHO URČITÉHO SUDCE JEDNOTLIVCE.“²⁴

Krchova slova byla prorocká. Ovládnutí justice po únoru 1948 bylo tak snadné mj. též proto, že komunistická moc efektivně využila platné zákony o správě justice, které umožnily během několika málo měsíců naprostou kontrolu celého justičního systému novou totalitární mocí, aniž se tento systém nějak dramaticky proměnil. Ministerstvu spravedl-

²¹ Srov. zákon č. 217/1896 ř. z., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řádu soudů (zákon o soudní organizaci).

²² Např. Několik poznámek ke schůzi československých soudců. *Právník*. 1920, roč. 59, s. 68 an.; HORA, V. Stav našeho soudnictví. *Právník*. 1927, roč. 66, s. 697 an.; KRCHA, K. Ne odpolitování soudců, ale soudní správy. *Soudcovské listy*. 1937, roč. 18, s. 53 an.; DRBOHLAV, K. Justice a její administrativa. *Soudcovské listy*. 1937, roč. 18, s. 83 an.

²³ Nutno říci, že soudci měli v tehdejší veřejné diskusi velkou oporu zejména v pražské právnické fakultě, a to hlavně v osobě vynikajícího procesualisty Václava Hory. Ten společně se soudci opakovaně kritizoval celý model správy a exekutivního řízení justice. Srov. např. článek V. Hory, HORA, V. Stav našeho soudnictví. *Právník*. 1927, roč. 66, s. 697 an., kde varuje, abychom neoslavovali „jubileum naší samostatnosti s úzkostí v duši, že něco nebezpečného hlodá na našem soudnictví, jež je a zůstává u nás jako jinde „základem státu.“ (s. 700–701).

²⁴ KRCHA, K. Ne odpolitování soudců, ale soudní správy. *Soudcovské listy*. 1937, roč. 18, s. 53, 55.

nosti postačilo jen kontrolovat klíčová místa předsedů soudů, kteří disponovali dostatečnými pravomocemi ve vztahu dovnitř soudů (rozdělování agendy soudu, určování soudců rozhodujících jednotlivé kauzy atd.). „Člověkem bez morálních skrupulí“ na ministerském postu se záhy stal Alexej Čepička.

Zákon z roku 1952, který nahradil zákon z roku 1896, převzal rakouskou (a na ní plně navazující prvorepublikovou) koncepci správy justice. Podle zákona bylo úkolem soudní správy pečovat o vše, čeho je soudům třeba k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce osobní, organizační, finanční, hospodářské, plánovací a po stránce školení. Ministr spravedlnosti nebo jím zmocněné orgány dohlíželi, jak soudy plní své úkoly a jak ve své činnosti dodržují socialistickou zákonnost. Předmětem dohledu nad soudním rozhodováním mohla být podle dikce zákona jen rozhodnutí, která jsou v právní moci.²⁵ Soudní legislativa doplnila též pravomoc ministerstva spravedlnosti sledovat soudní činnost, zobecnit ji a navrhnout plénu Nejvyššího soudu vydání směrnic pro správný výklad zákonů a jiných právních předpisů; v rámci výkonu státní správy soudů byla založena též pravomoc ministra dovodit, že některá pravomocně rozhodnutá věc byla posouzena nesprávně a dát následně podnět k podání stížnosti pro porušení zákona.²⁶

Druhá světová válka a následné čtyři desítky let komunistického režimu celou diskusi o správě justice přerušily,²⁷ aby se po roce 1989 vrátila zpět do českého veřejného prostoru. Nedostatek reflexe západoevropské zkušenosti čtyř poválečných dekad ovšem stále zásadně ovlivňuje úroveň a podobu českého diskursu o správě soudní moci.

Zůstává tak bohužel skutečností, že právě problém „státní správy“ soudnictví prostupuje všemi režimy, které na území Československa v 20. století existovaly, a musel být řešen opakovaně v nálezech Ústavního soudu i ve století nynějším. Systém „státní správy“ soudnictví zůstává v podstatě bez zásadnější změny – např. i dnes může ministr spravedlnosti iniciovat přijetí stanoviska Nejvyšším soudem.²⁸ Jedinou diskontinuitní výjimkou v tomto směru tak zůstává zrušení možnosti předsedy příslušného soudu předsedat kterémukoliv senátu jeho soudu, a přímo tak ovlivnit rozhodnutí jakékoliv kauzy před jeho soudem vedené.²⁹

Jakkoliv pozice ministra spravedlnosti zůstává i na konci druhé dekadý 21. století ve vztahu k soudnictví teoreticky velmi silná, v české realitě je to složitější. Moc uvnitř správy justice je totiž rozdělená mezi politiky, předsedy krajských a vyšších soudů, tři tisícovky soudců a ministerskou byrokracii. V tomto je příznačný skeptický názor exministra spravedlnosti Roberta Pelikána, který po skončení ministerského angažmá poznamenal, že v realitě jde o „geniální systém, ve kterém zcela zmizela moc“.³⁰

²⁵ § 38 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů.

²⁶ § 35 násl. zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

²⁷ Pravděpodobně poslední příspěvek k celé diskusi publikoval jeden z jejich nejčastějších aktérů, soudce Karel Krcha, dokonce ještě v listopadu 1939. Viz K. K. Soudcovská neodvislost v protektorátě. *Soudcovské listy*. 1939, roč. 20, s. 325 an. Právě měsíc listopad 1939 se ovšem současně stal labutí písní pro jakékoliv další úvahy o soudcovské nezávislosti. Ostatně článek byl doprovozen cenzurním upozorněním, že se zakazuje jej jakkoliv citovat.

²⁸ § 123 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

²⁹ Viz § 17, § 21, § 21e zák. č. 36/1964 Sb. (předobraz tohoto institutu existoval již v rakouském zákonu č. 217/1896 ř. z., konkrétně v § 25). Tato možnost byla zrušena novým zákonem č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích. Srov. k tomu VYKLICKÝ, J. Kam kráčí (kam zatím dokráčelo) české soudnictví. *Soudce*. 2008, č. 9, s. 7 (text spojený s pozn. č. 5 a 6); Vyklický trefně upozorňuje, že jde o institut dodnes mnoha lidmi, zejména různými zákulisními justičními hráči, postrádaný.

³⁰ R. Pelikán mj. uvedl: „Je to všechno složitější a ten, kdo vypadá, že drží nějakou moc, ji tak úplně nedrží a možná ji vůbec nedrží, protože je závislý na tom, co mu připraví někdo jiný. A ten je zase závislý na někom jiném. Je to geniální systém, ve kterém zcela

Zdá se proto, že český systém správy justice tedy může dobře fungovat v podmínkách ústavního státu založeném na určité politické kultuře, která ctí určitá základní pravidla vztahu soudnictví a exekutivy, respektive vztahu soudnictví a obecné politiky vůbec. Český „ministrský“ systém správy justice může za optimálních politických podmínek ovlivňovat justici i pozitivně. Účast vícero aktérů na utváření justice a ponechání silné role demokratické politiky ve správě justice může snižovat přirozené projevy kontinentální justice směrem k „zapouzdření se“, tedy uzavírání justice do sebe sama a do světa nesrozumitelných a bezobsažných formulí. Srovnáním české justice s justicí slovenskou lze dokonce říci, že konzervativnost české politiky, která nezavedla „evropský“ model nejvyšší rady soudnictví, paradoxně zachovala české soudy v lepší kondici, než v jaké jsou soudy slovenské.³¹

Problém českého modelu správy justice tak leží spíše v tom, že nechává soudy a soudce zranitelné proti takovým politikům, kteří si, na rozdíl od Roberta Pelikána, budou chtít moc, která „zmizela“, vzít zpět. Takovéto kroky by byly obtížné v modelu „liberální“ demokracie, založené na dělbě moci a na všeobecně sdílených hodnotách brzd a rovnováh. Takovéto kroky jsou však mnohem snazší v modelu neliberálním, modelu směřujícím k autoritářství. Právě v takovém modelu se může objevit v pozici ministra spravedlnosti, slovy Karla Krchy, „člověk bez morálních skrupulí“,³² který pravidla hry změní.

Problém české justice z historického pohledu tedy leží v tom, že „ministrský“ model správy justice funguje dobře jen za příznivých politických podmínek (doba od 70. let 19. století do léta 1914, první tři dekády po roce 1989). Pokud však přijde srážka s politickou realitou, justice zásadně oslabí a není s to plnit roli ochránce zákonnosti a práva.

3. Výzvy a pokusění po roce 1989

Lze snad říci, že po roce 1989 nečelila česká justice (prozatím) žádnému zásadnímu ataku na demokratické hodnoty a principy českého státu. Dokonce i notoricky známý náleze ve věci „protiústavního ústavního“ zákona z roku 2009, kauza *Melčák*,³³ byl spíše příslovecným kanónem na vrabčáky než nějakou obranou klíčových hodnot právního státu.³⁴ A současně je pro éru prvních dvou dekad existence českého právního státu typické, že hlasy po ignorování tohoto nálezu byly silně menšinové. V podstatě celá politická elita, byť část jen s velkým skřípěním zubů, náleze *Melčák* akceptovala.³⁵

zmizela moc. Ty věci tam nějak vznikají a vytváří to zdání, že někdo něčemu vládne, ale vlastně nikdo nemůže v tom systému zcela zásadním způsobem změnit a ovlivnit. Což je nakonec, když se nad tím zamyslíte, ztracené dobře, protože to dává zemi stabilitu a jistotu, že někdo nebude moci svého postavení zneužít takovým způsobem, který by občanům mohl způsobit opravdu vážné problémy.“ Viz První poministerský rozhovor Roberta Pelikána: Je to geniální systém, ve kterém zcela zmizela moc. *Info.cz*. 13. 11. 2018, dostupné z: <<https://www.info.cz/pravo/prvni-poministersky-rozhovor-roberta-pelikana-je-to-genialni-system-ve-kterem-zcela-zmizela-moc-37824.html>> [cit. 13-02-2019].

³¹ Srov. k tomu vynikající práci KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. New York: Cambridge University Press, 2016.

³² Viz text spojený s pozn. pod čarou č. 24.

³³ Náleze ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.).

³⁴ Srov. skeptický pohled na celý náleze v článku KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č.195/2009 Sb. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 20–29. Srov. též On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze *Melčák*, dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>>.

³⁵ Nejrazantnější odsudky vylovoili tehdejší šéf ČSSD Jiří Paroubek a prezident Václav Klaus. Paroubek označil náleze za protiústavní (Respekt, či překročení pravomoci? Politiky verdikt soudu rozdělil. *iDNES.cz*. 10. 9. 2009). Prezident republiky dokonce vyzval k razantnímu omezení pravomoci Ústavního soudu. (Klaus: Ústavní soud vědomě prohlubuje krizi, je třeba mu určit nové pravomoce. *iDNES.cz*. 10. 9. 2009). Ale dokonce ani prezident Klaus tehdy nevyzval k ignorování nálezu.

Spíše než otevřené ignorování soudních verdiktů lze tak pozorovat znepokojivé snahy některých politiků o skryté ovlivňování soudů. Na počátku roku 2019 se objevivší aféra schůzek prezidentského kancléře s bývalým předsedou Nejvyššího správního soudu a s některými soudci Ústavního soudu a nepokryté pokusy o ovlivňování soudního rozhodování tak může být spíše příslovečnou špičkou ledovce než ojedinělým a jinak nevídaným jevem.³⁶

Po roce 1989 lze současně pozorovat posun směrem k zásadnímu posílení soudnictví směrem od utáplé Popelky ke skutečně nezávislé „třetí“ moci ve státě. Ještě v roce 1999 odvolání pěti předsedů krajských soudů ministrem spravedlnosti Otakarem Motejlem nevyvolalo žádné větší vášně,³⁷ a i samotní předsedové soudů proti rozhodnutí ministra nijak nebjořili. S jistotou mírou nadsázky lze říci, že deset let po pádu komunistického režimu se předsedové soudů zachovali jako poslušní úředníci státní správy ve vztahu k nadřízenému orgánu.

Ovšem již o dalších šest let později se proti odvolání ministrem spravedlnosti Pavlem Němcem předsedkyně Okresního soudu pro Prahu-západ Marie Drahokoupilová bránila žalobou u správního soudu, který rozhodnutí ministra zrušil.³⁸ A doslova revoluci v ústavněprávním chápání pozice předsedů soudů způsobil v roce 2006 pokus prezidenta republiky Václava Klause odvolat předsedkyni Nejvyššího soudu Ivu Brožovou.

Ústavní soud tehdy razantním náležen odmítl jako protiústavní pravomoc exekutivy odvolat soudního funkcionáře. „*Ústavní soud zdůrazňuje, že princip ,kdo jmenuje, odvolává je vlastní systému státní správy. Toliko pro státní správu je totiž charakteristické uskutečňování veřejné moci, tj. realizace výkonné moci ve vztazích hierarchických, tedy vztazích nadřízenosti a podřízenosti.*“ Výkon funkce soudního funkcionáře však nepředstavuje klasický výkon státní správy. Funkce předsedů soudů je neoddelitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Atributy nezávislosti soudní moci je tak nutno vztahovat i k předsedům soudů. „*Z principu oddělení moci soudní a moci výkonné podle současné ústavní úpravy a v souladu se standardy, které pramení z evropského i mezinárodního prostředí, vyplývá požadavek, aby funkcionář moci soudní byl odvoláván pouze postupem, jenž je realizován uvnitř moci soudní*“, uzavřel Ústavní soud.³⁹

V roce 2006 tak Ústavní soud zásadně posílil nezávislost soudní moci v českém ústavním systému. Achillovou patou soudní nezávislosti v kontinentálním systému je totiž silné postavení soudních funkcionářů. Síla předsedů soudů v byrokratickém modelu kontinentální justice umožňuje zásahy do výkonu samotného soudnictví (třebas schvalováním rozvrhů práce, včetně přidělení určitého typu agendy určitým soudcům,⁴⁰ ne/schválením překročení zákonné lhůty k vyhotovení písemného rozhodnutí, možností zneužití kárných návrhů proti neposlušným soudcům apod.). Současně tak český Ústavní soud do budoucna vyloučil svévolné odvolávání předsedů soudů, k němuž se v Polsku uchýlila

³⁶ Srov. KUNDRÁ, O. – PROCHÁZKOVÁ, A. Pozor, volá Mynář. Jak se pravá ruka prezidenta snaží ovlivnit soudce. *Respekt*. 5. 1. 2019, aktualizace 30. 1. 2019, dostupné on-line z: <www.respekt.cz>.

³⁷ Jedinou osobou, která proti tomuto postupu ministra spravedlnosti v roce 1999 výrazněji pozvedla hlas, byla tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu Eliška Wagnerová. Srov. článek Právým důvodem odvolání soudců je zřejmě jejich minulost. *iDNES.cz*. 17. 3. 1999.

³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Ca 37/2005-42.

³⁹ Nález ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.).

⁴⁰ Srov. k tomu KOSAŘ, D. Rozvrh práce: opomíjený předpoklad soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 12, s. 1049–1076.

vláda v roce 2017, kdy tamní ministr spravedlnosti jen během prvních šesti měsíců po schválení nového justičního zákona odvolal 149 předsedů a místopředsedů soudů z celkového počtu 730.⁴¹

4. Soudnictví v angloamerickém a kontinentálním modelu a reálné možnosti brzdit autoritativní režim

Srovnávací právo věda dlouhodobě ukazuje, že justice založená na kontinentálním modelu je podstatně méně rezistentní proti autoritářským režimům než soudnictví fungující v modelu angloamerickém. Soudní soustavy v obou právních kulturách jsou totiž zcela odlišné, a to v pohledu institucionálním i personálním. Zatímco mentalita angloamerické justice je založena na tradici nezávislosti, utvářené po staletí, mentalita kontinentální justice je formována v byrokratickém ideálu.

Kontinentální justice vychází z hierarchického a byrokratického ideálu státní moci. Soudnictví v tomto modelu stojí na principech přísné hierarchie, neosobnosti formálních norem práva a logického legalismu. Soudci jsou školení právní profesionálové. Soudcovské sbory existující v tomto ideálu státní moci připomínají byrokracii, a to jak ve svém stylu, myšlení, tak v rozhodování. Soudní rozhodnutí jsou „bezejmenná“, sepisovaná za soud jako instituci, nikoliv za každého jednoho soudce, jak je tomu v *common law*. Podoba odůvodnění se drží jednoho „ideálního“ stylu, příliš velká osobitost či originalita stylu je ke škodě: není to přece soudce, ale soud, kdo rozhoduje. Ostatně proto nebylo v kontinentálním právu povoleno publikovat případná odlišná stanoviska – soud jako instituce mluví jedním hlasem, nikoliv kakofonií hlasů rozhodujících soudců.

Je charakteristické, že soudcovský sbor je v tomto systému konstituován v rámci tzv. profesionálního (kariérního) modelu. Soudci jsou vybíráni administrativním způsobem na počátku své profesní kariéry, jmenování přichází relativně krátce po ukončení právnické fakulty. Selektce budoucích soudců je spíše technická, zkoumá schopnost kandidátů řídit soudní proces a zohledňuje způsobilost kandidátů zejména na základě jejich školních výsledků či nejrůznějšího testování. S ohledem na apolitičnost výběru kandidátů pro soudcovskou funkci je soudce sám také principiálně apolitickou a v podstatě také nevýraznou bytostí.

Ideál kontinentální justice posiluje konformitu: to již tím, jak se mladí právníci do justice dostávají (několikaletá přípravná služba v justici samotné, kde jsou mladí právníci na justiční dráhu připravováni staršími zkušenými soudci, a ztotožňují se tak s vnitrojustičními hodnotami) nebo jak jsou povyšováni (typicky je na vyšší soud jmenován ten, jehož rozsudky jsou rušeny odvolacími instancemi jen zřídka).⁴² To je evidentně nebezpečné pro výkon spravedlnosti v autoritativních režimech: ambiciózní soudce toužící po kariérním uplatnění na vyšším soudě bude mít motivaci zalíbit se vládní moci, zejména je-li justice spravována ministerstvem.

Z perspektivy institucionální je naproti tomu angloamerické soudnictví daleko od přísně byrokratizovaného a hierarchizovaného systému. Soudci jsou organizováni v justičním

⁴¹ Srov. Iustitia: The Response to the White Paper Compendium on the Reforms of the Polish Justice System, dostupné z: <<https://www.iustitia.pl/informacje/2172-re-%20sponse-to-the-white-paper-compendium-on-the-reforms-of-the-polish-justice-system-presented-by-the-government-of-the-repub-%20lic-of-poland-to-the-european-commission>> [cit. 13-02-2019].

⁴² V českém kontextu srov. poutavý popis BOBEK, M. (R)evoluce, která se nekonala – Justice dvacet let poté. *Přítomnost*. léto 2009, s. 26–29.

systemu tak, že jsou spojeni nikoliv nějakou pevnou hierarchickou strukturou, ale spíše sdílenými ideály a hodnotami (Damaška takovouto justici nazývá jako tzv. koordinovaný model⁴³). Justice je složena ze soudců, kteří nejsou specializovaní, v nejryzejší formě to dokonce v minulosti až do 19. století nebyli ani univerzitně školení právníci. Soudci zde hledají v jednotlivých případech individuální spravedlnost namísto práva obsaženého ve formalizovaných pramenech. Soudci jsou velmi silné osobnosti, které berou při rozhodování v úvahu obsahové a hodnotové argumenty. Především tu však chybí pokušení kariérní: protože soudci v systému *common law* jsou zřídka kdy povyšováni na instančně vyšší soudy, chybí tu tlak na to být konformní.

Řada soudců má svůj vlastní styl právní argumentace či psaní rozsudků, originalita stylu je ku prospěchu a ukazuje osobnost soudce, který je konec konců hlavním aktérem vývoje práva. Proto právo každého soudce oznámit své vlastní důvody pro rozhodnutí bylo odedávna součástí anglického soudního procesu. Pro výběr takovýchto soudců je typický politický model, zdůrazňující politická kritéria a preferující soudce s životními zkušenostmi, neboť znalost práva v tomto modelu předpokládá především znalost života.⁴⁴ Soudci jsou jmenováni (nebo dokonce v některých státech USA voleni) ve starším věku, na základě čitelné a dlouhé profesionální historie.⁴⁵ Takovýto systém má samozřejmě řadu neduhů, historicky však utvářel silné a nezávislé soudnictví.

Právě uvedené není jen nějakým planým teoretizováním, nepodpořeným empirickou zkušeností. Je pravda, že v Evropě se soudci vyškolení v kultuře *common law* s autoritářským režimem nesetkali. Právým rezervoárem pro srovnávací pozorování, přímo komparativní laboratoří, jsou však soudci v Africe. Tam se pod nejrůznější diktatury dostaly jak země spadající do systému kontinentálního (bývalé francouzské, italské, portugalské, španělské a belgické kolonie), tak do systému angloamerického (bývalé kolonie britské). Je pravda, že ani v jednom systému nebyly soudy s to dlouhodobě zabránit projevům diktátorských režimů. Ovšem míra rezistence, kterou prokazovaly proti tamním autoritářům soudy např. v Zimbabwe, Namibii, Ugandě, Tanzanii apod.,⁴⁶ byla zcela nesrovnatelná se zcela povolnou justicí v bývalých koloniích pevninské Evropy.⁴⁷

5. Výhledy do budoucna: Justice v éře neliberální demokracie

Pokud v Evropě nastoupí éra neliberální demokracie a posléze autoritářství, lze předpokládat mj. důraz na oslabení principu brzd a rovnováh, v duchu populistické teze, že demokraticky zvolené politické elitě by neměly být kladeny překážky v její snaze o prosazení všeho, co bylo voličům slíbeno. Že obětí této teze bude mj. též oslabení justice, a to nejen justice ústavní, je nabíledni.

⁴³ DAMAŠKA, M. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press, 1986.

⁴⁴ Jak podotkl Oliver Wendel Holmes, legenda amerického práva, v úvodu své knihy *The Common Law* (HOLMES, O. W. *The Common Law*. Harvard, 1881; reprint New Brunswick: Transaction Publishers, 2005), na s. 5: „Život práva není logika. Je to zkušenost.“ [„The life of the law has not been logic; it has been experience“].

⁴⁵ ABRAHAM, H. J. *The Judicial Process. An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*. 7th edition. New York – Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 20 an.

⁴⁶ Obecně známá je v této souvislosti například brutální vražda předsedy ugandského nejvyššího soudu Benedicta Kiwanuky režimem diktátora Idi Amina: srov. k tomu Remembering Benedicto Kiwanuka. *The Judiciary Insider*. 2018, č. 11. Dostupné z: <<http://judiciary.go.ug/files/publications/JudiciaryInsiderIssue11webversion.pdf>>.

⁴⁷ Srov. obecně např. ELLETT, R. *Pathways to Judicial Power in Transitional States: Perspectives from African Courts*. Abingdon: Routledge, 2013.

Demokratický právní stát představuje v pohledu jeho odpůrců systém „zbytečně“ brzdicí vládcce, a to nejrůznějšími omezeními, která při své činnosti musí exekutiva respektovat. Kritici tak demokratický právní stát ztotožňují s dekadentními hodnotami liberalismu. Viktor Orbán, jeden z průkopníků populistické, ničím neomezené demokracie, má v této otázce jasno: liberální hodnoty dnes ztělesňují „korupci, sex a násilí“. Neliberální demokracie bude založena na kolektivistických hodnotách a primátu společnosti nad jednotlivcem (což lze snadno spojit i se „základní“ kolektivistickou hodnotou, nacionalismem). Jak říká Orbán: *„Jinými slovy, maďarský národ není jen skupina jednotlivců, ale společenství, které musí být organizované, neustále posilované a utvářené. V tomto smyslu nový stát, který v Maďarsku utváříme, je neliberální stát. Neodmítá základní hodnoty liberalismu, jako je svoboda, a mohl bych uvést ještě několik dalších. Nestaví však tuto ideologii jako ústřední prvek státní organizace, namísto toho zahrnuje odlišný, zvláštní, národní přístup.“*⁴⁸

Válka s etablovanou ideologií právního státu je viditelná též v myšlení jiného středoevropského autoritáře, lídra polských konzervativců Jarosława Kaczyńského: *„Naším cílem je zničit tajný establishment, který proniká veškerým politickým životem, hospodářstvím, a v jistém slova smyslu, společenským životem.“* Role práva, právníků a soudců v tomto „tajném establishmentu“ je klíčová. Ve skeptickém pohledu polských konzervativců je právo dominováno politikou, je z podstaty věci politické, proto právo samo o sobě není s to politiku kontrolovat.⁴⁹ Pokud soudci předstírají, že exekutivní a legislativní akce kontrolují prostředky práva, podléhají klamu, či dokonce sebeklamu. Jejich činnost je ve skutečnosti nahrazováním jedné politiky politikou jinou.

To je pro všechny úvahy o právu mimořádně důležité: pokud je to pravda, pokud právo vskutku není ničím jiným než špatně maskovanou politikou, potom veškeré soudcovské rozhodování, a především rozhodování ústavních soudů, je jen lépe či hůře konstruovaným podvodem. Je-li veškerá legalistická argumentace soudů jen fasádou, za níž se skrývají politické ambice soudců, pak jsou zejména vysoké soudy baštami starého režimu, liberální demokracie. Tyto bašty *ancien régime* blokují vůli lidu, a proto je třeba tyto bašty zničit, a dát tak průchod vůli lidu, jak ji reprezentuje politická garnitura aktuálně ovládající parlament a exekutivu.

Skutečnost, že se autoritářští politici v našem regionu pustili s takovou vervou právě do ústavních soudů, respektive do vysokých soudů obecně, není náhodná. Demokratické instituce ve střední a východní Evropě jsou obecně slabší než jejich protějšky v Evropě západní. Jak cynicky poznamenal slovinský akademik Bojan Bugarič, *„západní demokracie mohou čelit nejrůznějším systémovým atakům na jejich liberální instituce mnohem lépe, neboť jejich soudy, média, lidskoprávní organizace a ombudsmani mají mnohem delší a lépe vyvinutou tradici nezávislosti a profesionalismu“*. Jsou-li tyto instituce ve střední a východní Evropě obecně slabší a méně vyvinuté, jejich úpadek a nástup nejrůznějších proto-autoritářských tendencí se jeví jako nevyhnutelný.⁵⁰

⁴⁸ Řeč premiéra Viktora Orbána na 25. Bálványos Summer Free University a studentském kempu, 30. 7. 2014, dostupné z: <<http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>>.

⁴⁹ Pro ideologické zázemí této ideologie srov. BUNIKOWSKI, D. The Crisis in Poland, Schmittian Questions, and Kaczyński's Political and Legal Philosophy (18. 10. 2017), s. 8–9. Dostupné ze SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3055443>>.

⁵⁰ BUGARIČ, B. A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism. *International Journal of Constitutional Law*. 2015, roč. 13, s. 219–245.

Klíčový důvod pro potenciální úpadek nezávislosti justice je zjevná lhostejnost k hodnotám liberální demokracie a právního státu v našem regionu.⁵¹ Liberální demokracie se navíc zejména v 90. letech kompromitovala nekritickým obdivem k neoliberalismu, ekonomistní ideologii, která je v mnoha ohledech jen zrcadlovým obrazem předchozího reálně socialistického materialismu.⁵² Únava ze stávajícího modelu demokracie a nostalgie po předvídatelné „dobré“ minulosti dále oslabuje instituce chránící právní stát, včetně institucí soudních. V této atmosféře mají ústavní a jiné soudy jen minimální šanci čelit nástupu autoritářské politiky. Ústavní soudy mohou těžko stát jako „jediní vojáci v poli“, bránící právní stát proti nastupujícím autokratům.

Prvotní atak na nezávislost soudnictví může mít různorodé formy. Spíše méně pravděpodobné jsou pokusy o přímé zásahy, legislativní změny typu rušení soudů, omezování jejich pravomocí apod. Například k omezení pravomocí ústavního soudu došlo v posledních letech jen v Maďarsku.⁵³ Z těch tvrdších lze předpokládat spíše prosté nerespektování soudních rozhodnutí. K tomu došlo od podzimu 2015 v Polsku, kde vláda ignorovala klíčové nálezy Ústavního tribunálu, dokud nebyl v prosinci 2016 soud personálně ovládnut novou mocí (po ovládnutí tribunálu je naopak nerespektování jeho rozhodnutí obecnými soudci kárným deliktem⁵⁴). Mnohem pravděpodobnější jsou jemnější mechanismy, typu zkracování soudcovských mandátů, předčasné penzionování, omezování přístupu k soudům (cestou novel procesních předpisů), odvolávání předsedů soudů a jejich nahrazení předsedy loajálními k novému režimu (což se typicky dělo v Československu po roce 1948 i po roce 1968 nebo v Polsku v letech 2017 a 2018) apod.

Ještě jemnější a méně kritizovatelné zásahy mohou zahrnovat „naředění“ personálního složení soudů příchodem politicky prověřených extraneů, jako se tomu od roku 2019 děje v souvislosti s utvářením nového správního soudnictví v Maďarsku, anebo v Polsku (personální posílení tamního Nejvyššího soudu po předchozích čistkách v roce 2018). Nově přichozí mohou početně přechýlit staré soudce v celém systému, nebo postačí alespoň přechýlení v klíčových rozhodovacích tělesech, jako je nová speciální komora polského Nejvyššího soudu s její unikátní pravomocí přezkoumávat jakékoliv pravomocné soudní rozhodnutí vydané v posledních dvaceti letech.⁵⁵

Co může být výsledkem takového ataku na nezávislost soudní moci?

Soudnictví v autoritativních režimech může mít mnoho podob.⁵⁶ Extrémní situací, typickou pro totalitární režimy, je politicky zcela marginalizovaná justice, která přišla o většinu svých klíčových pravomocí, plně podrobená politické kontrole. Příkladem je socialistická justice před rokem 1989, kde neexistoval ani soudní přezkum ústavnosti zákonů, ani – až na zanedbatelné výjimky – správní soudy s přezkumem zákonnosti aktů

⁵¹ Je však zajímavé, že v Polsku byla viditelná rezistence proti útokům na Ústavní tribunál a obecné soudy. Srov. SKUCZYŃSKI, P. *The Attitudes of Lawyers Towards the Constitutional Crisis and the Independence of the Judiciary*. In: BORKOWSKI, G. (ed.). *The Limits of Judicial Independence?* Warszawa-Toruń, 2016, s. 149–166.

⁵² Srov. vynikající úvahy polského právního filozofa Adama Sulikowského: SULIKOWSKI, A. *Government of Judges and Neoliberal Ideology*. In: MAŃKO, R. – CERCEL, C. – SULIKOWSKI, A. (eds). *Law and Critique in Central Europe: Questioning the Past, Resisting the Present*. Counterpress, 2016, s. 16–31.

⁵³ Srov. UITZ, R. *Can You Tell When an Illiberal Democracy Is in the Making – An Appeal to Comparative Constitutional Scholarship from Hungary*. *International Journal of Constitutional Law*. 2015, roč. 13, s. 279–300.

⁵⁴ Viz DAVIES, C. *Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts*. *Freedom Hous*. May 2018. Dostupné z: <<https://freedomhouse.org/sites/default/files/poland%20brief%20final.pdf>>.

⁵⁵ Detailně srov. *ibidem*.

⁵⁶ Srov. k dalšímu textu SOLOMON, P. H. *Courts and Judges in Authoritarian Regimes*. *World Politics*. 2007, roč. 60, č. 1, s. 122–145, zejména s. 125 an.

veřejné správy apod. Soudy v modelu politicky marginalizované justice jsou institucionálně omezeny k tomu, aby rozhodovaly věci rodinněprávní, pracovněprávní či otázky rutinní kriminality, věci politicky citlivé jsou však svěřeny jiným orgánům.⁵⁷ Institucionální i faktické uspořádání soudní moci garantuje plnou závislost justice na politickém režimu. Tedy rozhoduje-li soud výjimečně otázku politicky či jinak citlivou (trestní postih disidentů, eventuálně apolitické kauzy nějak zajímavé pro mocné, např. civilní spory jejich rodinných příslušníků), mocipáni budou vždy s to výsledek soudní věci ovlivnit, přinejmenším na úrovni odvolací. Kupříkladu socialističtí soudci tak byli zranitelní vůči tlakům lokálních stranických funkcionářů (příslovečná telefonní justice).

Ani v tomto modelu justice si samozřejmě nelze představovat, že by snad každé soudní rozhodnutí bylo politicky ovlivněno. Soudcovskou nezávislost v komunistickém Československu lze asi nejlépe vystihnout tímto komentářem Oty Ulče: „*Ve zhruba devadesáti procentech soudní agendy nebylo nejmenšího náznaku vměšování se do rozhodování. Tento postřeh však nemůže opodstatnit tvrzení, že snad existovala nějaká ‚devadesátiprocentní soudcovská nezávislost a integrita‘. Jak nedobrá zkušenost se zbývajících deseti procenty, tak vědomost, že někdo nám může kdykoliv udělit svou ‚radu‘, ovlivňovala veškeré naše rozhodování.*“⁵⁸

V nejbližší době se nicméně nezdá, že by do Evropy přicházela nová totalitární moc. Obávat se lze spíše nejrůznějších variací na autoritativní režimy. Příkláním se k tezi Marka Osiela, že v autoritativních a totalitárních režimech se soudy a soudci chovají jinak. Zatímco soudci v totalitárních systémech nejsou s to „zapojit se do skutečného dialogu s exekutivními vládci o nejrepresivnějších politikách režimu“, soudci v autoritativních režimech naproti tomu „nejsou nemyslní a zcela přizpůsobivé instrumenty exekutivní moci“.⁵⁹

Jinak řečeno, soudci v totalitárních režimech nejsou schopni občanům jakkoliv pomoci při nepravostech páchaných státní mocí, ledaže by takovou soudní nápravu připustila i sama vládnoucí moc, třebaž z důvodů propagandistických. Jakkoliv soudnictví v autoritativních režimech nemá fakticky stejné záruky nezávislosti jako soudnictví v liberálních demokraciích, neznamená to, že by obrana proti mocenským zásahům před soudy byla od počátku zbytečná. Vládnoucí moc v autoritativních režimech totiž nemá ambici kompletně ovlivnit vše, co soudy dělají. Ostatně takovéto stoprocentní ovládnutí justice není ani v zájmu trochu osvícenějšího autokrata, neboť naprostá kontrola státu nad soudy může např. zpochybnit ochotu investorů k podnikání v daném státě.

Soudy v autoritářských populistických režimech většinou nejsou plně kontrolované exekutivou, nejsou ale ani plně nezávislé. Mnohdy mají reálné, byť právně či fakticky limitované pravomoci. Ve vojenských diktaturách v jižní Americe, v pozdních dekádách frankistického Španělska (60. a 70. léta minulého století), v Rusku po reformách cara Alexandra II. od 60. let 19. století, v dnešním putinovském Rusku, ale třebaž i v komunistickém Československu v posledních několika málo letech před koncem komunismu, tam všude měla obrana před soudem proti mocenské z vůli alespoň nějakou šanci na úspěch.⁶⁰

⁵⁷ Srov. k tomu v detailech KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005.

⁵⁸ ULČ, O. *The Judge in a Communist State. A View from Within*. Ohio University Press: Columbus, 1972, s. 61.

⁵⁹ OSIEL, M. J. Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil. *Law & Soc. Inquiry*. 1995, roč. 20, s. 486.

⁶⁰ K latinskoamerickým diktaturám a jejich soudům srov. článek cit. v předchozí poznámce, nebo PEREIRA, A. *Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. University of Pittsburgh Press, 2005. Ke Španělsku za diktátora F. Franca srov. SOLOMON, P. H. *Courts and Judges in Authoritarian Regimes*, s. 126, s citacemi další literatury (tamtéž

Výkon spravedlnosti je mnohdy selektivní, závisí na ambicích rozhodujících soudců a jejich snaze dosáhnout profesního růstu (soudce, který opakovaně rozhoduje proti vůli establishmentu, má pochopitelně menší šanci šplhat po kariéřním žebříčku).

Mocensky zcela marginalizovaná justice, kterou známe z Československa a států reálného socialismu od počátku stalinismu do cca poloviny 80. let, je tedy jen jedním extrémem toho, jak ovládané soudnictví může vypadat. Politika v autoritativních režimech může přistupovat k justici mnoha různými způsoby, a to včetně eliminace některých nebezpečných soudních institucí (omezení správní a ústavní justice).

V soudobých režimech nicméně není příliš pravděpodobné rušení ústavních soudů. Nynější autoritáři jsou v tomto vynalézavější než komunističtí vůdci před rokem 1989. Ústavní soudnictví totiž může být i jimi dobře využito. Protože legalistický ústavněprávní jazyk v posledních dekadách v politickém diskursu pevně zakořenil, může domácí ústavní tribunál plnit roli ospravedlnění toho, proč nenaslouchat rozhodovací praxi nadnárodních soudních tribunálů, např. odkazy na ústavní identitu toho či onoho právního systému.⁶¹ Typickým příkladem jsou vztahy mezi Evropským soudem pro lidská práva a ruským Ústavním soudem, kde ruský soud má ambici chránit ruská ústavní specifika (ústavní identitu) proti požadavkům štrasburské judikatury.⁶²

Odmítnutí judikatury mezinárodního tribunálu zní v každém případě elegantněji, pokud se tak děje na základě rozhodnutí národního ústavního soudu, než kdyby stejné odmítnutí činila exekutiva autoritářského režimu. Určitou variací na totéž, nebo spíše karikaturou téhož, je činnost polského Ústavního tribunálu od ledna 2017. Polský tribunál po jeho personálním ovládnutí stranou Právo a spravedlnost funguje v podstatě jako obrana vládnoucí strany proti opozici, aktivně ruší jako „protiústavní“ zákony, které vláde komplikují vládnutí apod.⁶³

Závěr

Pro schopnost soudnictví odolat atakům moci zůstává klíčová důvěra veřejnosti. Na jednu stranu nynější situace v Česku není špatná, dle průzkumů veřejného mínění českému soudnictví důvěřuje téměř 60 % občanů.⁶⁴ Tato podpora je však velmi křehká. České soudnictví trpí mnohými aférami, důvěru ji poškozují nekončící justiční ságy typu Nečasová/Nagyová (kauza bývalé ředitelky kanceláře premiéra Nečase), Davida Ratha nebo kauza

k carskému Rusku po roce 1864). K poutavé analýze rozhodování soudobých ruských soudů srov. TROCHEV, A. Legitimacy, accountability and discretion of the Russian courts. In: BRUSIS, M. – AHRENS, J. – WESSEL, M. S. *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*. Palgrave Macmillan, 2016, s. 121–147 (podle autora v civilních sporech mají žalobci stoupající šanci zvítězit i ve sporech s ruským státem, což by v době komunistické bylo něco nepředstavitelného). K Československu viz KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*.

⁶¹ Srov. pro aktuální debatu např. FABBRINI, F. – SAJÓ, A. The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. 2019 (v tisku).

⁶² TROCHEV, A. The Russian Constitutional Court and the Strasbourg Court: Judicial Pragmatism in a Dual State. In: *Russia and the European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect*. Cambridge University Press, 2017, s. 125–149.

⁶³ Pro detailní popis viz SADURSKI, W. Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2018, s. 1–22. Pozoruhodná byla především (zatím neúspěšná) snaha polského ministra spravedlnosti dosáhnout prohlášení protiústavnosti samotných norem o pokládání předběžných otázek Soudnímu dvoru EU.

⁶⁴ V březnu 2018 se justice těšila důvěře 56 % občanů. Pro srovnání armáda měla důvěru 69 % a policie 66 % občanů, naproti tomu církve jen 25 %. Viz CVVM: Důvěra k vybraným institucím veřejného života – březen 2018. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4580/f9/po180405.pdf [cit. 13-02-2019].

Nečesaný.⁶⁵ Byť ve skutečnosti tyto aféry představují výjimku z pravidla (drtivá většina případů končí v rozumné době a délka řízení, v evropském měřítku velmi dobrá, spíše klesá), takovéto případy přitahují velkou mediální pozornost a justici zásadně poškozují.

Renomovaní soudci jsou proto poměrně skeptičtí. Např. čestný prezident Soudcovské unie Jan Vyklický si posteskl: „*Ukažte na jedinou mravně silnou a zejména přesvědčivou událost posledního období v českém soudnictví, která by zlepšila pověst soudcovského stavu. Už jsme si zvykli, že nenajdeme nic, jen prázdné řeči nebo účelové reakce.*“⁶⁶ Jakkoliv byly tyto věty proneseny v roce 2007, zůstávají plně aktuální i dvanáct let poté.

Ani český justiční systém tak není imunní proti možnému zásadnímu politickému útoku, k jakému došlo po roce 2015 v Polsku. Billboardová a mediální kampaň proti vlastní soudní moci, nepřímo financovaná polskou exekutivou (konkrétně státem vlastněnými podniky), v letech 2017 a 2018 poukazovala populisticky na domnělé či skutečné hříchy soudnictví. Tím se měla oslabit důvěra veřejnosti v soudnictví a legitimizovat „justiční reforma“, která ve skutečnosti spíše než reformou byla pokusem o nepřátelské ovládnutí soudů novou politickou garniturou.⁶⁷

Jak jsem ukázal výše, soudnictví v kontinentální právní kultuře svým mentálním a institucionálním uspořádáním nemůže představovat z dlouhodobého hlediska významnější obranu demokratického právního státu. Obranu nebude představovat ani jakkoliv silný Ústavní soud: jak ukazuje polský příklad z ústavní krize let 2015–2016, silná populistická vláda mající většinu v parlamentu může jednoduše nálezy ústavního tribunálu ignorovat a vyčkat na proměnu personálního složení soudu, které již bude určovat sama.⁶⁸

Ústavní soudy z jejich samotné podstaty omezují a kontrolují aktuální parlamentní většinu, jsou institucemi jdoucí proti politické majoritě (srov. hezký anglický termín „*countermajoritarian difficulty*“⁶⁹). Správní soudy omezují exekutivní akty a kontrolují zákonnost počínání veřejné správy. Ústavní justice, ale též justice správní, se tak dostává do střetu s neliberální ideologií. Neliberální lídři zdůrazňují vůli lidu, byť vyjádřenou v aktuálním politickém rozložení sil, přímou demokracii apod. (jakkoliv lze mít za to, že přímá demokracie neposiluje ani tak lid, který odpovídá na předložené otázky, jako spíše toho, kdo tyto otázky formuluje⁷⁰). Neliberální režimy nemají ústavní ani správní soudy v oblibě, protože v jejich pravomocích spatřují nepatřičné omezení demokracie. Demokracie je založena na vůli lidu, proto by exekutiva a legislativa neměla být nijak limitovaná v neomezené „distribuci dobra“ podle aktuálního politického rozložení sil.

Neliberální režimy jsou velmi skeptické k povaze výkladu práva, který dle nich není ničím jiným než čistou politikou skrytou za rouškou legalistického žargonu. Bohužel mnohá soudní rozhodnutí dávají neliberálním politikům za pravdu. Příliš často soudy prosazují do svých rozhodnutí vlastní politické představy, nikoliv jen to, co je v zákoně či ústavě napsáno, nebo je z těchto pramenů práva na základě všeobecně uznávané meto-

⁶⁵ K posléze uvedené věci srov. náleze ze dne 5. 2. 2019, sp. zn. IV. ÚS 4091/18.

⁶⁶ VYKLICKÝ, J. Etické skomírání nebo snad probouzení? *Soudce*. 2007, č. 9, s. 2 (jako výjimku ukázal soudce Vyklický případ soudkyně Moniky Křikavové, která dokázala odolat ministru spravedlnosti P. Němcovi v tzv. kauze katarského prince, kde se ministerstvo spravedlnosti pokusilo o zásadní útok na rozhodující soudce, útok, který zatím neměl po roce 1989 paralelu).

⁶⁷ Blíže srov. DAVIES, C. Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts. *Freedom House*. květen 2018. Dostupné z: <<https://freedomhouse.org/sites/default/files/poland%20brief%20final.pdf>>, nebo komplexně SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press, 2019.

⁶⁸ Srov. *ibidem*.

⁶⁹ Viz blíže BICKEL, A. *The Least Dangerous Branch*, Bobbs-Merrill, 1962, a početná literatura na tuto knihu navazující.

⁷⁰ Za tento vynikající postřeh jsem vděčný Janu Wintrovi.

dologie výkladu práva vyvoditelné. Pokud však právo nemá potenciál alespoň částečné autonomie proti každodenní politice, mohou se jevit ambice neliberálů nahradit soudce opačných politických a hodnotových názorů vlastně jako zcela legitimní prvek prosazování demokracie.

Opakovaně jsem psal, že výklad práva je kontextuální, nelze jej jakkoliv naprogramovat, a jediné, co je při výkladu práva jisté, je tak jen to, že jazyková metoda výkladu práva je, slovy Ústavního soudu ČR, „prvotním přiblížením se“ k významu interpretovaného ustanovení. Doktrína může tuto nejistotu snížit, argumentaci strukturovat, naznačit v obecné rovině určitá pravidla přednosti při konfliktu interpretačních pravidel, která však nikdy nebudou bezvýjimečná.⁷¹ Pokud však rezignujeme na tezi, že právo je autonomní fenomén, který je s to limitovat počínání vlády a parlamentu relativně nezávisle na hodnotových preferencích soudců, pak do široka otevíráme bránu pro ničím a nikým neomezovanou vládu aktuální politické většiny. A v takovémto chápání je vlastně celkem logická další teze, totiž aby si aktuálně vládnoucí většina vždy uzpůsobila justici personálně „k obrazu svému“. Soudci obecných soudů by pak nebyli jmenováni na dobu neurčitou, respektive do nějaké fixně dané hranice (typicky 70 let), ale jen po dobu, kdy budou požívat důvěry vládnoucí politické mašinerie.

Neliberální demokracie je v tomto pohledu vlastně jen šidítka, neboť dříve či později již o žádnou demokracii nepůjde. Pokud není vládnoucí moc nijak omezována ve svých aktivitách, není vůbec jasné, proč by měla nechat opakovaně testovat vlastní politickou podporu v demokratických volbách. Takto neomezovaná politická moc přirozeně dostane apetit pozměnit si volební pravidla tak, aby ji tato pravidla vyhovovala, stejně jako modifikovat mediální prostředí ve vlastní prospěch atp. Pokud toto připustíme, budeme nuceni opakovat si svoji nedávnou historii, byť s jinými ideologiemi, jiným aranžmá a jinými aktéry.

⁷¹ Srov. např. KÜHN, Z. Formalistické a neformalistické strategie středoevropské justice po roce 1989. In: TICHÝ, L. – HOLLÄNDER, P. – BRUNS, A. (eds). *Odůvodnění soudních rozhodnutí: The Judicial Opinion: Begründung von gerichtlichen Entscheidungen*. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2011, s. 431–444.

Courts in Authoritarian State

Zdeněk Kühn

Abstract: The paper deals with real functioning of the judicial power and the limits of its independence facing authoritarian state. The author offers a skeptical analysis of the past and especially of the future of the judiciary (not only) in Central Europe. After a brief historical excursion before the late 1940s (i. e. before the rise of the communist rule) the attention is shifted on the development of the judiciary within the three decades after the fall of the communist rule. In this context the paper deals with different models of the administration of the judiciary and shows how they function under normal democracy and under the conditions of emerging authoritarianism. It shows different perspectives of the judiciary in common law and civil law and different potentials of resisting the authoritarians. Finally it shows future possibilities and demarcates typology of judiciary in authoritarian and totalitarian states.

Key words: the system of law, constitutional courts, judiciary, the role of courts in defense of the legal system, authoritarianism, common law and civil law