

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Josef

Nezávislost soudní moci v České republice

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miluše Kindlová, M. Jur., Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. 7. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 122 570 znaků včetně mezer.

Jakub Josef

V Praze dne 5. 7. 2021

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Miluši Kindlové, M. Jur., Ph.D. za vstřícný přístup, cenné rady a za odborné vedení diplomové práce.

Obsah

Obsah.....	4
Úvod.....	1
1. Nezávislost soudní moci, soudu a soudce	3
2. Nezávislost a nestrannost soudu a soudce	11
3. Příklady ovlivnění nezávislosti soudní moci z jednotlivých zemí	15
3.1. Maďarsko.....	15
3.1.1. Nová maďarská ústava, její doplňky a ovládnutí Ústavního soudu	16
3.1.2. Zásahy do nezávislosti obecného soudnictví	18
3.2. Polsko	21
3.2.1. Ovládnutí Ústavního tribunálu	21
3.2.2. Zásahy do nezávislosti obecných soudů.....	25
4. Techniky ovlivňování nezávislosti soudní moci	31
4.1. Court-packing	33
4.2. Kárná řízení se soudci.....	37
5. Návrhy na posílení nezávislosti soudní moci v ČR.....	39
5.1. Některá teoretická východiska návrhů na posílení nezávislosti soudní moci	39
5.2. Návrhy na změnu Ústavy České republiky	40
5.3. Návrhy na změnu právní úpravy kárných řízení v České republice	43
6. Ochrana nezávislosti soudní moci ze strany českých soudů	47
Závěr.....	50
Seznam použitých zdrojů	52
Název diplomové práce	61
Abstrakt	61
Klíčová slova.....	61
Title of the thesis	62
Abstract	62
Key words	62

Úvod

Obrana nezávislé justice se v kontextu vlny populistických vlád ve východní Evropě stává stále aktuálnějším tématem. Události, které se od roku 2015 postupně staly v Maďarsku a v Polsku, upoutaly pozornost takřka celého demokratického světa. Oba státy se odvrátily od konceptu liberální demokracie a postupným omezováním základních lidských práv a principu dělby moci se zařadily mezi státy často označované jako illiberální.

V České republice jsme svědky takto rozsáhlých útoků na principy demokratického právního státu prozatím nebyli. V nezávislou soudní moc důvěřuje podle posledního průzkumu EU necelých 60 % obyvatel, což Českou republiku řadí na celkové dvanácté místo mezi ostatní členské státy.¹ Neznamená to však, že by zde nebezpečí zasahování do nezávislosti soudní moci neexistovalo. V poslední době vyvolalo obavy ze zasahování do nezávislosti justice hned několik událostí. Jako příklad je možné uvést schůzky některých představitelů moci výkonné se soudci Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.²

Polské a maďarské reformy je, dle mého názoru, potřeba bedlivě sledovat a na případné pokusy o zasahování do nezávislosti českého soudnictví být připraven.

Cílem této práce je analyzovat a kategorizovat jednotlivé techniky, které mohou sloužit k omezování nezávislosti soudní moci. Sekundárním cílem je poté zjistit, jak a zdali vůbec lze vůči těmto technikám posílit odolnost českého soudnictví. Jednotlivé techniky ovlivňování soudní moci budou rozebírány především na půdorysu polských a maďarských reforem justice, které se celou prací budou prolínat jako červená nit.

Práce je členěna do šesti hlavních kapitol. Kapitola první právně-teoreticky rozebírá pojmy nezávislost soudní moci, soudu a soudce. Kapitola druhá se pak věnuje rozdílu mezi soudcovskou nezávislostí a nestranností. Oba pojmy jsou představeny v kontextu judikatury Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva.

Další kapitola práce popisuje jednotlivé útoky na nezávislost soudní moci, tak jak se odehrály v Polsku a v Maďarsku. Čerpáno je především z dokumentů Benátské komise Rady Evropy a

¹ *The 2020 EU Justice scoreboard* [online]. 2020 [cit. 2021-5-25]. ISSN 2467-2254. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1316.

² ČTK. Nejasnosti kolem schůzek Zemanových lidí se soudci. Mynáře doprovázel i Nejedlý, potvrdil šéf NSS. *Seznam Zprávy* [online]. 2019 [cit. 2021-5-25]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/o-schuzce-s-mynarem-nic-nevim-vyvraci-zemanova-slova-ustavni-soudce-filip-64495>.

Evropské komise, které se situací v obou státech dlouhodobě zabývají a události tam nastalé podrobně popisují.

Ve čtvrté kapitole práce se na základě polských a maďarských reforem justice za pomoci metody indukce pokouším rozpoznat nejzákladnější techniky zasahování do nezávislosti soudní moci, soudů a soudců. Jednotlivé techniky následně rozdělují do několika kategorií podle různých hledisek. Podrobněji rozebírám fenomén tzv. court-packingu a zvýšenou pozornost věnuji taktéž kárným řízením.

V páté kapitole práce se snažím odpovědět na otázku, jak lze vůči vybraným technikám posílit odolnost českého soudnictví. V kapitole poslední se pak zabývám tím, jak proti některým útokům na nezávislost soudní moci mohou bojovat samotné soudy, především soud Ústavní.

Jakkoliv by se snad mohlo zdát, že problematika nezávislosti soudní moci je již podrobně rozebrána a vyčerpána, domnívám se, že tomu tak není. Bezprecedentní útoky na nezávislost justice, které se odehrály v posledních letech ve východní Evropě, vzbudily o toto téma opětovný zájem. Analýzou polských a maďarských reforem se zabývalo značné množství odborných článků.

Polské a Maďarské události se staly výstražným signálem, který přiměl nejen odbornou veřejnost k jinému nahlížení na ochranu demokratického právního státu a principu dělby moci.

Tato práce si klade ambici být alespoň malým střípkem do mozaiky rozsáhlé problematiky nezávislosti soudní moci.

1. Nezávislost soudní moci, soudu a soudce

Budu-li se v rámci této práce věnovat zásahům do nezávislosti soudní moci a preventivním opatřením, které zásahům mohou zabránit, považuji na úvod za důležité vymezit některé základní pojmy.

V rámci této kapitoly bude nejdříve krátce pojednáno o moci soudní jako takové. Dále budou rozlišeny pojmy nezávislost soudní moci, soudu a soudce. Krátce bude přiblíženo právo na spravedlivý proces a budou uvedeny jednotlivé garance soudcovské nezávislosti. Část kapitoly bude taktéž věnována judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), ve které hraje právo na nezávislého a nestranného soudce významnou roli. Na úplný závěr bude představeno zvláštní postavení předsedů soudů jako soudních funkcionářů.

Nezávislost soudní moci je pojem, který úzce souvisí s principem dělby moci a s principem brzd a protivah. Soudní moc je jednou z mocí ve státě, která „vyvažuje“ moc výkonnou a moc zákonodárnou, a to například prostřednictvím správního, volebního či ústavního soudnictví. Moc zákonodárná na moc soudní působí především vydáváním zákonů, kterými jsou soudy při své činnosti vázány. Prostřednictvím zákonů mohou být taktéž měněna základní pravidla organizace soudnictví. Moc výkonná se podílí zejména na ustanovování soudců a na správě soudů.

Moc soudní lze charakterizovat jako specifickou oblast výkonu státní moci, která spočívá ve výkonu soudnictví zvláštními orgány státu – soudy.³ Od ostatních mocí je oddělená a jako taková požívá *určitou míru* nezávislosti.⁴

Hned na úvod je však nutné podotknout, že se nejedná o nezávislost absolutní. Podle článku 2 Ústavy České republiky⁵ (Ústava) je zdrojem veškeré moci lid. Moc soudní je součástí jednotné státní moci a nemůže se z této moci jednoduše vymanit a stát se mocí samostatnou, vůli lidu nepodléhající. Absolutní nezávislost vylučuje i koncept brzd a protivah, podle kterého se mají jednotlivé moci vzájemně kontrolovat tak, aby bylo zabráněno uzurpaci

³ Podle jiných názorů je soudnictví vykonáváno nikoliv soudy, ale samotnými soudci (např. VYKLICKÝ, Jan. Pochybnosti o současné právní úpravě organizace soudnictví a postavení soudce. *Právník*. 1993(7), str. 587 a 597.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9., komentář k čl. 81, bod 6.

⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

veškeré moci pouze jednou složkou.⁶ Hledání té správné míry nezávislosti, která by vylučovala extenzivní zásahy do moci soudní a zároveň zabraňovala jejímu přílišnému odloučení, je velmi složité. Vždy se musí jednat o určitou rovnováhu, tak aby si soudy udržely nutnou míru nezávislosti a zároveň se nestaly nikomu neodpovědnou „kastou“.

Na druhou stranu Kysela⁷ uplatnění principu brzd a protivah jako ospravedlnění externích zásahů ze strany exekutivy zpochybňuje. Dle něj je kontrola soudního rozhodování zajišťována především svébytným instančním systémem, případně i Ústavním soudem a principem vázanosti soudce zákonem.

S pojmem nezávislost soudní moci velmi úzce souvisí pojmy nezávislost soudů a nezávislost soudců. Pojem *nezávislost soudní moci* je užíván jako pojem nejšířší, do kterého se řadí nezávislost soudů, soudců⁸ a případně i nezávislý výkon státní správy soudů.⁹

Nezávislost soudce lze chápat jako právo i povinnost soudce svobodně, bez jakéhokoli ovlivňování (ať již přímého či nepřímého), jednat (vyvíjet činnost) a rozhodovat – v souladu s Ústavou a ostatními zákony – právní věci.¹⁰ Pojem *nezávislý soud* na druhou stranu vypovídá o organizační oddělenosti a nepodřízenosti soudu ostatním mocím.¹¹

V souvislosti s tímto rozlišením se nezávislost dělí na *nezávislost institucionální*, která se vztahuje k soudům jako státním orgánům a k jejich činnosti, a na *nezávislost osobní*, která vypovídá o volnosti rozhodování jednotlivých soudců.¹²

Nejobecnější definici, do které lze zahrnout jak nezávislost soudů, tak nezávislost soudců, používá Kolba. Nezávislostí rozumí „*stav, či určité postavení konkrétního subjektu, jenž má nezávislosti požívat, zaručující, že takový subjekt je prost jakéhokoliv možného vnějšího vlivu či nátlaku, a to zejména ze strany představitelů či orgánů jiné složky státní moci.*“¹³

⁶ KOPA, Martin. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-873-4., str. 22-23.

⁷ KYSELA, Jan. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: KYSELA, Jan. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, str. 155-159.

⁸ KOPA, Martin. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-873-4., str. 20.

⁹ KYSELA, Jan. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: KYSELA, Jan. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, str. 155-159.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9., komentář k čl. 82, bod 6.

¹¹ *Ibid.*, str. 860–905.

¹² Malenovský, J. *L'indépendance des Juges Internationaux*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, str. 26-27.

¹³ Kolba, J. Nezávislost soudní moci – fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*. 2007, č. 23, str. 860-863, str. 861.

Nezávislost soudce, stejně jako nezávislost soudní moci, nicméně není absolutní. Soudci by měli být za porušení právních povinností odpovědní.¹⁴ Soudcovská nezávislost a odpovědnost jsou dvě strany téže mince, mezi kterými by se, opět, mělo hledat určité ekvilibrium.¹⁵

S pojmy nezávislost soudní moci, soudů a soudců ve své rozhodovací činnosti pracuje i Ústavní soud České republiky (ÚS). Rozlišení pojmů nezávislost soudů a soudců opírá především o znění čl. 81 a 82 Ústavy. „*Hovoří-li Ústava o nezávislosti soudů, má tím na mysli jejich institucionální nezávislost na moci zákonodárné a výkonné. Jde o ustanovení, které úzce souvisí s čl. 2 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že vymezuje vztah moci soudní ke zbývajícím dvěma státním mocím. Naproti tomu, hovoří-li v navazujícím ustanovení o tom, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí, má tím na mysli vlastní rozhodovací činnost soudu.*“¹⁶

V jiném nálezu¹⁷ ÚS dospěl k závěru, že nezávislost a nestrannost¹⁸ jsou neodmyslitelnými atributy pojmu soud, nezávislost soudů je pak specifickým atributem soudní moci. Jinak řečeno, podle ÚS je používání slovního spojení „nezávislý soud“ vlastně zbytečné, a to z toho důvodu, že soud, který by nebyl nezávislý, by nebyl soudem v pravém slova smyslu. Stejně tak, pokud by neexistovaly nezávislé soudy, těžko by se dalo hovořit o soudní moci.

Nezávislost soudní moci, soudu a soudce jsou pojmy odlišné, mezi kterými je třeba rozlišovat, nicméně je zřejmé, že mezi nimi existuje úzký vztah.

Mezi pojmy nezávislost soudů a soudců existuje podle Hendrycha¹⁹ vztah souvztažný, neboť jak tvrdí, nemůže existovat nezávislost soudu bez nezávislosti soudce a naopak.

Jinak je tomu v případě vztahu mezi pojmy nezávislost soudní moci a nezávislost soudce. Tyto pojmy jsou podmíněné pouze jednostranně, nikoliv vzájemně. Jak například ve svých

¹⁴ Mezi právní odpovědnost se řadí odpovědnost trestní, civilní a disciplinární. Za nezákonné rozhodnutí může být soudce činěn odpovědným pouze v případě, že byla jeho vina zjištěna v kárném nebo trestním řízení (§ 17 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

¹⁵ BOBEK, Michal. The fortress of Judicial Independence: and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries. *European Public Law* [online], str. 13.

¹⁶ Nález pléna Ústavního soudu dne 28. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 60/04, část V. nálezu.

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02, bod 5.

¹⁸ O nestrannosti bude pojednáno v následující kapitole.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan a CYRIL SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997. Komentované zákony (C. H. Beck). ISBN 80-7179-084-2., str 131.

dokumentech uvádí Benátská komise²⁰, nezávislost soudní moci je základní podmínkou nezávislosti soudce.²¹

Nelze však říci, že nezávislost soudce je podmínkou pro nezávislost soudní moci. Jak poznamenává Kosař²², justice jako taková může být prosta externích vlivů (ze strany zákonodárné a výkonné moci), nicméně jednotliví soudci mohou podléhat vlivům interním (například ze strany předsedů soudů). Dle Kosaře je tedy důležité rozlišovat *nezávislost vnitřní a nezávislost vnější*.

K lepšímu pochopení soudcovské nezávislosti může pomoci i odpověď na otázku, co je vlastně jejím účelem. Účelem není nezávislost sama o sobě. Je jím především naplnění základní funkce soudů, totiž řádné poskytování ochrany právům.²³

Výše uvedené rozlišení pojmů nezávislost soudu a soudce a popis jejich vzájemných vztahů je nutné dále uvést do hlubšího kontextu. Následující část se již nebude věnovat nezávislosti soudní moci.

Právo na spravedlivý proces

Požadavek nezávislosti a nestrannosti soudu a soudce je jedním z nejdůležitějších aspektů práva na spravedlivý proces, které patří mezi základní lidská práva. Na mezinárodní úrovni je právo na spravedlivý proces výslovně upraveno v článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP). Jak pěkně poznamenává Molek²⁴, právo na spravedlivý proces není právem na zajištění nějakého hmotněprávního nároku, nýbrž je zárukou kvality cesty, kterou se má dojít k určitému výsledku.²⁵

V právní teorii je rozlišována *instrumentální* a *neinstrumentální* role práva na spravedlivý proces. Instrumentální role slouží k dosažení spravedlivého rozhodnutí v meritu věci.

²⁰ Council of Europe. Venice Commission (2012), Tunisia, Seminar on the independence of Justice, The various aspects of external and internal independence of the judiciary, CDL (2012)035.

²¹ Ke stejnému dospívá i Macková (MACKOVÁ, Alena. *Nezávislost soudců*. Praha: Ediční středisko PF UK, 1996. Doktorské disertace. ISBN 80-85889-07-2., str. 67).

²² KOSAŘ, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice, str. 98.

²³ Čl. 90 Ústavy.

²⁴ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Lidská práva. ISBN 978-80-7357-748-3., str. 16.

²⁵ Spravedlivý proces však není garancí spravedlivého výsledku.

Neinstrumentální role je pak založena na principu přirozeného práva a měla by zajišťovat objektivitu a nestrannost samotného řízení, případně chránit důstojnost toho, proti komu se řízení vede (například sdělením důvodu obvinění).²⁶

Mezi další součásti práva na spravedlivý proces se řadí například právo na přístup k soudu, právo na zákonného soudce nebo právo na projednání věci soudem zřízeným zákonem.

Princip nezávislosti soudů a soudců je Ústavním soudem považován za jeden z podstatných znaků demokratického právního státu a jako takový je tedy součástí tzv. materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2.^{27,28}

Záruky soudcovské nezávislosti

K tomu, aby byl požadavek soudcovské nezávislosti naplněn, existuje celá řada záruk či garancí, které jsou v českém právním řádu stanoveny Ústavou, zákonem o soudech a soudcích²⁹ (ZSS) a dalšími právními předpisy.³⁰ Záruky lze dělit na *záruky osobní* (týkající se zvláštního právního postavení soudce) a *záruky funkční a organizační* (týkající se oddělení soudnictví od ostatních mocí a nezávislosti soudců na orgánech reprezentujících zákonodárnou a výkonnou moc). Z obsahového hlediska je pak zárukou nezávislosti taktéž vázanost soudců toliko zákonem³¹ a absence jakýchkoliv vztahů nadřízenosti a podřízenosti v rámci soudního rozhodování.^{32,33}

Mezi garance vážící se k zvláštnímu právnímu postavení soudce v českém prostředí řadíme relativně neomezené trvání funkčního období, taxativně vymezené důvody zániku funkce

²⁶ CRAIG, Paul P. *Administrative Law*. 5th edition. Satyam Books, 2007. ISBN 8190366416., str. 408.

²⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 21.

²⁸ Pojem materiální jádro Ústavy je zde použit tak, jak jej chápe ÚS. Jiní autoři jako například Preuss (PREUSS, Ondřej. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. roč. 24, č. 3 (2016)) mezi pojmy *materiální ohnisko Ústavy* a *podstatné náležitosti demokratického právního státu* rozlišují. Preuss materiální jádro ústavy přirovnává spíše k ústavní identitě, ke státnímu zřízení.

²⁹ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích)

³⁰ Například Listina základních práv a svobod České republiky Čl. 18 odst. 2, Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, § 335.

³¹ Ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy (k tomu blíže např. komentář T. Langáška in Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 987). V tomto ohledu může být problémem fenomén tzv. soudcovského dotváření práva.

³² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 21.

³³ V nálezu Ústavního soudu není obsahové hledisko podrobněji rozvinuto. Uvedené pravděpodobně platí s výjimkou zákonem stanovených procesních vztahů mezi soudy různých instancí.

nebo nemožnost přeložení soudce k jinému soudu bez jeho souhlasu.³⁴ Dalšími zárukami, které se váží spíše k principu oddělitelnosti mocí, se řadí neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi (inkompatibilita) nebo částečná trestní procesněprávní imunita soudce.³⁵ Důležitými zárukami jsou i možnost vyloučení soudce pro podjatost³⁶, náležité hmotné zabezpečení (plat soudce) či zákonem stanovené podmínky pro uplatňování kárné odpovědnosti soudce.³⁷

Konečně lze mezi záruky nezávislosti řadit i jiné aspekty práva na spravedlivý proces, kterými jsou tzv. právo na zákonného soudce, a požadavek na soud zřízený zákonem.³⁸

Právo na zákonného soudce je realizováno především institutem rozvrhů práce.³⁹ Ty zajišťují náhodné přidělování věcí konkrétním soudcům a mají za účel zabránění vzniku kabinetní justice, klientelismu či korupce. Tj. případům, kdy může vnější aktér ovlivňovat, jakému soudci určitá věc připadne, případně si výsledek sporu i koupit.

Soudcovská nezávislost v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

S požadavkem na soud zřízený zákonem se můžeme setkat především v judikatuře ESLP. Tento požadavek byl výkladem vyvozen přímo z článku 6 EÚLP. Nezávislým může být jedině takový soud, který byl zřízen z rozhodnutí parlamentu, nikoliv z rozhodnutí vlády.⁴⁰

ESLP ve své judikatuře⁴¹ vymezil čtyři základní kritéria pro posuzování nezávislosti soudu. Mezi ně patří způsob ustanovování členů soudního orgánu (který by měl zamezit možnosti ovlivnění rozhodnutí v konkrétní věci), délka mandátu (s vyloučením možnosti odvolání během výkonu mandátu), záruky proti vnějším tlakům (ty mohou přicházet jak z prostředí mimo soudnictví, jako například prohlášení politiků či médií, tak i z prostředí vnitřního,

³⁴ § 94 a § 71 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

³⁵ čl. 82 odst. 3 Ústavy.

³⁶ Například § 14 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

³⁷ § 86-90 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

³⁸ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces.*, str. 191-204.

³⁹ § 41 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁰ To však neznamená, že by nebyla přípustná delegovaná legislativa. V zákoně musí být nicméně vždy určeno zřízení soudu a musí být vymezena věcná a místní příslušnost (Viz. Rozhodnutí EKLP o přijatelnosti Zand proti Rakousku ze dne 12.10.1978, stížnost č. 7360/76, § 68).

⁴¹ Např. Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

například tlak ze strany předsedů soudů) a vnější dojem nezávislosti daného orgánu (jak z pohledu účastníků řízení/stěžovatelů, tak i z pohledu třetích stran).⁴²

ESLP nevyžaduje úplné splnění všech popsaných kritérií. Nedostatečné naplnění jednoho kritéria může být vykompenzováno řádným naplněním kritéria jiného. Důležitá přitom není formální právní úprava, ale konkrétní podmínky, v rámci kterých soudce rozhoduje v konkrétní věci.⁴³ Molek⁴⁴ mluví o neurčité „fuzzy“ povaze těchto kritérií. Například krátké funkční období může být vykompenzováno dostatečnými zárukami proti odvolání soudce z funkce.

Nicméně i v případě, kdy by byla všechna výše popsaná kritéria naplněna úplně, nedalo by se patrně hovořit o úplném naplnění soudcovské nezávislosti. Jak v jednom ze svých nálezů poukázal český Ústavní soud: „*nezávislost a nestrannost představují ideální typy, které nikdy nelze naplnit absolutně – lze se k nim pouze přibližovat – což je dáno jejich sociální povahou.*“⁴⁵ ÚS to ve svém nálezu dále nerozvádí, lze si pod tím nicméně představit například závislost soudce na jeho praktických životních zkušenostech či ideových postojích.

Postavení soudních funkcionářů

Na závěr této části, k úplnému dokreslení problematiky nezávislosti, je vhodné zmínit i zvláštní postavení předsedů a místopředsedů soudů v české právní úpravě. Předsedové se na straně jedné podílejí na samostatné rozhodovací činnosti soudů (autoritativní rozhodování o právech a povinnostech), na straně druhé mají i postavení vykonavatelů státní správy.

Z tohoto pohledu někteří autoři hovoří o nezávislosti *jurisdikční*, která souvisí se samotnou rozhodovací činností soudu, a o nezávislosti *administrativní* či *správní*, která se týká výkonu státní správy soudů. Podle komentářové literatury⁴⁶ je intenzita nezávislosti správní složky („správy soudu“) znatelně menší, a to i z důvodu zachování potřebných kontrolních vazeb („brzd a protivah“) vůči moci soudní v rámci dělby moci. V dalším odstavci komentáře se

⁴² Tento princip v poslední době aplikoval i Soudní dvůr Evropské unie například ve spojených věcech C-585/18, C-624/18 C-625/18. Viz. kapitola o Polsku. Ve svých nálezech jej zmiňuje i český Ústavní soud. Princip nejlépe vyjadřuje maxima „justice must not only be done, it must also be seen to be done“.

⁴³ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. str. 153.

⁴⁴ Ibid., str. 154.

⁴⁵ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04., část V., bod A.

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání., komentář k čl. 81, bod 12.

dokonce uvádí, že soudní funkcionáři vystupují při správě soudu jako nikoli nezávislí státní úředníci. Platí při tom, že výkon státní správy soudů nesmí zasahovat do nezávislosti soudů.⁴⁷

Rozdílný pohled na věc v jednom ze svých nálezů, který se týkal možnosti odvolávání předsedů soudů, zaujal ÚS, když uzavřel, že funkce předsedů soudů je „*neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé.*“⁴⁸ Atributy nezávislosti soudní moci, resp. nezávislosti soudců je dle ÚS nutno vztahovat i k předsedům soudů, včetně předsedy Nejvyššího soudu, kterého nelze z funkce odvolat jinak než v kárném řízení.

ÚS, jinak řečeno, vyjádřil, že nepřiměřené zásahy exekutivy vůči předsedům soudů jakožto vykonavatelům státní správy mohou mít odraz i v jejich rozhodovací činnosti. Jakkoliv lze tento závěr považovat za logický, je nutné poznamenat, že v rámci Evropy existují i jiné systémy. Příkladem může být Francie, kde je možné soudní funkcionáře odvolávat, aniž by byla jejich nezávislost v roli soudců dotčena.⁴⁹

⁴⁷ § 118 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06, část VII.

⁴⁹ KOSARĚ, David. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva.*, str. 43.

2. Nezávislost a nestrannost soudu a soudce

V této kapitole již nebude rozebírána nezávislost soudní moci, akcent bude kladen především na osvětlení rozdílu mezi nezávislostí a nestranností soudu a soudce. Bude také uvedeno, jakým způsobem se nestrannost soudce posuzuje.

Vztah pojmů nezávislost a nestrannost soudu a soudce

Pojmy nezávislost a nestrannost spolu úzce souvisí a v ustanovení zákonů i v judikatuře soudů jsou často uváděny společně. ESLP ve své judikatuře mezi pojmy někdy rozlišuje, jindy na rozlišení úplně rezignuje a v rozsudcích porušení konkrétního práva ani neuvádí.⁵⁰ ÚS v jednom ze svých nálezů provedl následující rozlišení, když uvedl: „*nezávislostí se rozumí vyloučení možnosti účinně působit na svobodnou tvorbu vůle soudců, nestrannost (nezávislost na stranách) představuje absenci vztahu soudu k jedné ze stran řízení, kdy pojem strana řízení lze chápat jak v obecné, tak v konkrétní rovině.*“⁵¹

ESLP, pokud mezi pojmy vůbec rozlišuje, vnímá nezávislost spíše jako vlastnost soudů jako institucí, zatímco nestrannost chápe jako vlastnost jednotlivých soudců.⁵² K takovému vymezení má blízko i Šimíček⁵³, podle kterého má nezávislost povahu spíše funkční (objektivní, organizační), nestrannost soudce je pak podle něj především kategorií subjektivní, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu.

Podle Benátské komise⁵⁴, která se nezávislostí a nestranností ve svých dokumentech často zabývá, se nestrannost liší od nezávislosti především tím, že se týká okolností jednoho konkrétního případu.

Šimíček připomíná i jakousi dvojí povahu obou pojmů, na které je podle něj třeba nahlížet jednak „*jako na imperativ, zavazující soudce samotného, a dále jako na jakousi ochrannou*

⁵⁰ Viz např. Incal proti Turecku, rozsudek velkého senátu ze dne 9. 6. 1998, č. 22678/93, §65 a §73.

⁵¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04, část V. bod A.

⁵² Rozsudek velkého senátu ESLP Kyprianou proti Kypru ze dne 15. 12. 2007, stížnost č. 73797/01.

⁵³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. V Praze: Linde Praha, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7., str. 27.

⁵⁴ Council of Europe. Venice Commission (2019), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges*, CDL-PI (2019)008.

*sféru, do které nikdo nesmí zasahovat zvenčí“.*⁵⁵ Zákodárce soudci uděluje určitá specifická práva, a naopak mu určitá práva bere, či ho zavazuje ke zvláštním povinnostem tak, aby bylo jeho postavení dáno do maximálního souladu se speciálními vlastnostmi jeho funkce. Jako příklad lze uvést jeho ochranu před zásahy ze strany legislativy a exekutivy, a naopak jeho omezené možnosti participace na politickém životě.^{56 57}

V odborné literatuře nepanuje přesná shoda na tom, jaký je mezi oběma pojmy přesný vztah. Neutrannost je někdy považována za podmínku, jindy za komponentu nezávislosti.⁵⁸ ÚS chápe soudcovskou nezávislost jako jeden z prostředků zaručujících neutrannost.⁵⁹

Osobně se domnívám, že vzájemný vztah nelze označit za podmíněný. Zajisté si lze představit soudce, jehož postavení nenaplnuje znaky nezávislosti, ale v určitém konkrétním případě může rozhodovat neutranně. Jako příklad lze uvést soudce, nad kterým bude viset Damoklův meč v podobě možného odvolání ministrem spravedlnosti⁶⁰, a i přes to bude v případě sporu dvou běžných obyvatel maloměsta o platnosti výpovědi z nájmu bytu rozhodovat neutranně. Stejně tak je pochopitelně možný i případ opačný, kdy nezávislý soudce bude v konkrétním případě podjatý například z důvodu příbuzenského vztahu k jedné ze stran.

V českém právním řádu je neutrannost upravena v jednotlivých procesních řádech, v ustanoveních, která hovoří o podjatosti soudce (např. § 14–17a o. s. ř., § 8 s. ř. s., § 30–31 tr. ř.).⁶¹ Mezi důvody podjatosti patří zejména poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům. Dále může být důvodem například členství v KSČ⁶², předchozí vztah

⁵⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář.*, str. 982-983.

⁵⁶ Soudce například nemůže být ze své funkce mimo kárné řízení odvolán, na druhou stranu soudci mohou být podle čl. 44 LZPS zákonem omezeni v právu zakládat politické strany a sdružovat se v nich. Zakládání politických stran ani členství v nich však ZSS v aktuálním znění nezakazuje, viz.: MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces.*, str.170.

⁵⁷ Slučitelnost funkce soudce s členstvím v politické straně je předmětem debat. Kopa ve své publikaci (Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi, str. 101) působení soudců v politických stranách vylučuje. K opačnému názoru dochází například Šikel (ŠIKEL, Lukáš. Členství soudců v politické straně a členství soudců v církvi. *Jurisprudence.* 2020, **2020**(6), 18-31.).

⁵⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání., komentář k čl. 82, bod 12.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02, bod 5.

⁶⁰ Ministr spravedlnosti nemůže za současné právní úpravy v České republice soudce odvolat. Jedná se o příklad teoretický.

⁶¹ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10.

k rozhodované věci⁶³, finanční zájem soudce na výsledku rozhodnutí⁶⁴, nebo veřejné projevy soudců k projednávané věci před vynesením rozsudku.⁶⁵

Subjektivní a objektivní test nestrannosti

Podjatost či nestrannost soudce může být posuzována ze dvou hledisek, pomocí dvou druhů testů, které ve své judikatuře vyvinul ESLP a které byly aprobovány i českým ústavním soudem. Jedná se o subjektivní a objektivní test nestrannosti.

Podle ÚS je „*nestrannost soudce především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu, o niž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám*“.⁶⁶

Vnitřní psychický stav soudce však není možné objektivně přezkoumat. Z toho důvodu je nutné kategorii nestrannosti vnímat širěji, také v rovině objektivní. *Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž i to, zda reálně existují objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým - nikoliv nezaujatým - vztahem k věci disponuje.*⁶⁷ Při provádění objektivního testu „*je za kritérium považováno i tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby, neboť i tento aspekt je důležitý pro zaručení důvěry v soudní rozhodování vůbec.*“^{68, 69}

Subjektivní pocit účastníka o tom, že je soudce podjatý, nestačí při aplikaci objektivního, ale ani subjektivního testu. Pokud by tomu tak bylo, mohl by účastník postupně prohlašovat všechny soudce daného soudu za podjaté, dokud by případ nedostal ten „správný“ soudce. Vždy zde musí existovat určité objektivní okolnosti svědčící o podjatosti soudce.

V praxi může dojít ke dvěma různým situacím. Buď se soudce sám prohlásí za podjatého, v takovém případě je věc jednoduchá, anebo účastník řízení vznesl námitku podjatosti. V případě subjektivního testu se potom bude zkoumat, zda soudce svým chováním, respektive

⁶³ Rozsudek ESLP *Procola proti Lucembursku* ze dne 28. 9. 1995, stížnost č. 14570/89.

⁶⁴ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, *D. proti Irsku* ze dne 3. 12. 1986, stížnost č. 11489/85.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. března 2007 sp. zn. I. ÚS 722/05.

⁶⁶ Nález Ústavního soudu I. ÚS 370/04 ze dne 27. 10. 2004, část III.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04, část V., bod A.

⁶⁹ Podle maximy „justice must not only be done, it must also be seen to be done“.

projevem své vůle navenek, zavedl příčinu k důvodným pochybám o jeho nepodjatosti. Nezkoumají se tolik důvody podjatosti, jako spíše to, zdali je soudce skutečně vůči účastníkovi vnitřně zaujatý. V případě objektivního testu je tomu naopak. Zkoumají se především důvody pro podjatost, nikoliv to, zdali tyto důvody v mysli soudce k předpojatému chování skutečně vedou.⁷⁰

Předejít úplnému zabránění situacím, kdy ve věci bude rozhodovat ne zcela nezávislý a nestranný soudce, je velmi obtížné, ne-li zcela nemožné. Na závěr lze tedy spolu s Winterovou uzavřít, že největší garancí nezávislosti a nestrannosti je soudce sám.⁷¹

⁷⁰ KMEC, Jiří. Nezávislost soudní moci ve světle Evropské úmluvy o lidských právech. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, str. 49-77. ISBN 978-80-7502-436-7., str. 52.

⁷¹ WINTEROVÁ, Alena. Nezávislost soudní moci a správa soudnictví. In: KYSELA, Jan. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, str. 91-97, str. 92.

3. Příklady ovlivnění nezávislosti soudní moci z jednotlivých zemí

V předchozí části byly teoreticko-právně rozebrány pojmy nezávislosti soudní moci, soudu a soudce. Bylo uvedeno, jaký je rozdíl mezi nezávislostí a nestranností soudce a byly zmíněny některé garance soudcovské nezávislosti. Tato část na praktických příkladech Polska a Maďarska ukazuje, že ochrana nezávislosti soudní moci má svůj hluboký význam a že se nejedná pouze o problematiku teoretickou. Ukazuje, jakým způsobem lze zasahovat do nezávislosti soudní moci a jaké následky mohou nastat, pokud soudní moc nezávislá nebude.

Polské a maďarské reformy jsou popsány poměrně podrobně, v celé jejich komplexnosti, tak aby nezůstaly skryty některé důležité okolnosti. Podrobný rozbor událostí umožňuje dobře ilustrovat roli ústavních soudů a mezinárodních institucí při obraně nezávislé justice.

Události jsou uvedeny v časové souslednosti, aby bylo zřejmé, jak rychle a v jakých krocích lze soudní moc úspěšně paralyzovat.

Polské a maďarské reformy jsou rozebírány především proto, aby z nich mohly být dále vyvozeny jednotlivé techniky, kterými lze soudní moc ovlivňovat. Jejich podrobná analýza poslouží také k sestavení některých návrhů na posílení nezávislosti soudní moci v České republice.

3.1. Maďarsko

Krize maďarského ústavního systému sahá až do roku 2010, kdy byl podruhé zvolen premiérem Maďarska Viktor Orbán. Jeho strana Fidesz, která hned ve třech volbách po sobě dosáhla ústavní většiny, dostala dostatek času k tomu, aby kompletně přetvořila celý soudní systém. Kromě přijetí nové ústavy došlo i k podstatné změně v rámci běžného zákonodárství (mezi lety 2010 a 2014 bylo v Maďarsku přijato přes 500 nových zákonů).⁷²

⁷² *Democracy in Hungary Neither saved, nor safe: A Norwegian Helsinki Committee Policy paper No. 2-2014* [online]. In: 2014, str. 1 [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: https://www.nhc.no/content/uploads/2018/10/NHC_PolicyPaper_2_2014_Hungary.pdf

3.1.1. Nová maďarská ústava, její doplňky a ovládnutí Ústavního soudu

Maďarsko bylo až do roku 2012 jedinou postkomunistickou zemí východní Evropy, která po pádu komunismus nepřijala novou ústavu. Hlasy volající po jejím přijetí byly vyslyšeny v roce 2010, kdy ve volbách drtivě zvítězila strana Fidesz a získala pro změnu ústavy potřebnou dvoutřetinovou většinu. Přípravy, které netrvaly ani jeden rok, doprovázela řada kontroverzí. Opozice upozorňovala především na netransparentnost a uspěchanost celého procesu a na nedostatečné zapojení občanské společnosti.⁷³

Nová maďarská ústava, která byla nazvána Základní zákon (ZZ), vstoupila v účinnost 1. 1. 2012. Oproti Ústavě předcházející obsahovala řadu změn. Některé oblasti včetně soudnictví byly z nové ústavy vyňaty a nově byly zakotveny v tzv. organických zákonech (*cardinal laws*, OZ). Tyto zákony měly upravovat významné záležitosti, které se k ZZ váží, nicméně jejich důležitost není taková, aby do něj byly přímo vtěleny. Podle ZZ měly být tyto organické zákony přijímány dvoutřetinovou většinou přítomných poslanců. V OZ byla zakotvena i nezávislost Ústavního soudu Maďarska (ÚSM) a základní garance nezávislosti justice. ZZ se o těchto důležitých zásadách demokratického právního státu nezmiňoval.⁷⁴

Ještě před tím, než vstoupila nová ústava v účinnost, parlament rozšířil počet soudců ÚSM z 11 na 15. ZZ poté prodloužil funkční období soudců z 9 na 11 let a byla odstraněna hranice 70 let pro výkon funkce soudce.⁷⁵ OZ o Ústavním soudu změnil taktéž proceduru jmenování soudců. Soudci byli nově navrhováni komisí, jejíž složení odpovídalo složení parlamentu. Nejvíce členů v komisi tak měla strana Fidesz. Navržené nominanty pak schvaloval parlament dvoutřetinovou většinou všech členů. Stejným způsobem byl nově volen i předseda ÚSM.⁷⁶

Podle původní zákonné úpravy měla přitom v komisi každá parlamentní strana stejný počet zástupců, a to bez ohledu na počet jejích poslanců v parlamentu. Ke zvolení soudce ÚSM byl potřeba souhlas většiny členů komise (souhlas většiny parlamentních stran) a dvoutřetinová většina hlasů členů parlamentu. Původní systém tak bezpochyby podporoval volbu více

⁷³ Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 621 / 2011, On the New Constitution of Hungary, CDL-AD (2011)016, bod 11.

⁷⁴ Ibid., body 22-27.

⁷⁵ Ibid., bod 93.

⁷⁶ Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 665 / 2012, On Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, CDL-AD (2012)009, body 8-9.

neutrálních soudců, nad kterými musela být širší parlamentní shoda. Původní systém přispíval i k vyšší nezávislosti soudců.⁷⁷

OZ o Ústavním soudu zavedl taktéž časový limit, do kterého musí být noví soudci jmenováni. V případě, že nový soudce nebude v časovém limitu zvolen, funkční období soudce, který měl být nahrazen, bude prodlouženo do té doby, než se funkce ujme soudce nový.⁷⁸ Toto ustanovení na jednu stranu zabraňuje hrozbě tzv. „vyhladovění“ soudu, kdy počet soudců spadne pod potřebné kvorum, na druhou stranu umožňuje, aby se v pozici udržel konkrétní soudce podporovaný určitou politickou skupinou.

Nová ústava také omezila pravomoc ÚSM přezkoumávat zákony finančního charakteru (zákon o státním rozpočtu, zákony o daních a poplatcích). Podle Základního zákona může ÚSM přezkoumávat soulad zákonů tohoto druhu pouze s některými taxativně vyjmenovanými základními právy. Plný přezkum ústavnosti finančních zákonů je možný pouze v případě, kdy státní dluh klesne pod polovinu hrubého domácího produktu Maďarska.⁷⁹

ZZ byl od svého přijetí mnohokrát novelizován. Hlavním motivem novelizací byla častokrát snaha o obejití rozhodnutí ÚSM. Parlament do ZZ vtěloval často poměrně konkrétní normy, které neměly ústavní charakter a mohly být upraveny normálními zákony. Jejich povýšením na ústavní úroveň se parlament snažil docílit vyloučení jejich přezkumu ÚSM.⁸⁰ Snažil se prosadit jednotlivá zákonná ustanovení navzdory tomu, že je ÚSM dříve (kdy byly upraveny normálním zákonem) prohlásil za neústavní. ÚSM například v jednom ze svých rozhodnutí zrušil zákon umožňující nejvyššímu státnímu zástupci přesouvat mezi státními zástupci případy. Parlament zareagoval tak, že toto oprávnění nejvyššího státního zástupce vtělil přímo do ZZ, čímž možnost dalšího přezkumu ÚSM vyloučil.⁸¹

Čtvrtým dodatkem ZZ přijatým dne 11. 3. 2013 bylo schváleno kontroverzní opatření, které znemožňovalo ÚSM, aby se odvolával na svoji předcházející judikaturu vydanou před prvním

⁷⁷ HALMAI, Gábor. *Dismantling Constitutional Review in Hungary* [online]., 2 [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: https://me.eui.eu/gabor-halmaj/wp-content/uploads/sites/385/2018/11/Bocconi_HCC_Halmaj.pdf.

⁷⁸ Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 665 / 2012, On Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, CDL-AD (2012)009, body 12-17.

⁷⁹ Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 621 / 2011, On the New Constitution of Hungary, CDL-AD (2011)016, bod 98.

⁸⁰ ÚS Maďarska ve svém rozhodnutí 61/2011 vyloučil svoji pravomoc přezkoumávat novelizace Ústavy. Do Ústavy bylo posléze vtěleno i ustanovení, které umožňovalo přezkum ústavních zákonů pouze z hlediska procesního, tj. z hlediska toho, zda byly přijaty a vyhlášeny v souladu s Ústavou.

⁸¹ Council of Europe. Venice Commission (2013), Opinion 720/2013, On the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD (2013)012, body 81-83.

lednem 2012, tedy před tím, než vstoupil ZZ v účinnost. Další důležité dodatky se týkaly především úpravy obecného soudnictví a bude o nich řeč později.⁸²

Výše uvedenými kroky se vládní většině podařilo ÚSM ovládnout a paralyzovat tak, aby již nestál v cestě v prosazování nové vládní politiky. Spolu s oslabením nejvyšší soudní instance byl výrazně oslaben i princip dělby moci a systém brzd a protivah. Útok na nezávislost obecných soudů následoval.

3.1.2. Zásahy do nezávislosti obecného soudnictví

ZZ mimo jiné nově upravoval i systém soudní samosprávy. Správa obecného soudnictví byla svěřena do rukou dvou orgánů – Státní soudní radě (SSR) a Národní justiční kanceláři (NJK). Složení těchto orgánů stejně jako jejich základní kompetence měly být upraveny v OZ.

Prezidentu NJK byly podle nové úpravy svěřeny rozsáhlé pravomoci, kterými mohlo být zasahováno do nezávislosti soudů a soudců. Jeho odpovědnost byla přitom značně omezená. Prezident NJK se podle nového zákona mohl podílet například na procesu jmenování soudců, nebo na disciplinárním řízení se soudci. Mohl také rozhodnout o přesunu případu k jinému soudu, či o krátkodobém přesunu soudce k jinému soudu bez jeho souhlasu. V neposlední řadě měl mít na starost i rozpočet pro správu soudů.

Prezident NJK by měl být dle zákona ze své funkce odpovědný SSR, která by nad jeho činnostmi měla vykonávat kontrolu. Kvalitní výkon kontroly je však značně omezen, a to z toho důvodu, že SSR je v mnoha ohledech na prezidentovi NJK závislá. Prezident NJK například zajišťuje podmínky výkonu činnosti SSR. Podle OZ o organizaci a správě soudů (ZOSS) je prezident NJK jmenován z řad soudců dvoutřetinovou většinou hlasů poslanců, a to na 9 let.⁸³

Členy SSR volí sami soudci, a to ze svých vlastních řad. Žádné jiné právnické profese v radě zastoupeny nejsou. SSR v rámci své působnosti nedisponuje významnějšími pravomocemi, většina výstupů její činnosti má pouze povahu doporučení. Jedinou významnější kompetencí, kromě výkonu kontroly nad NJK, je jmenování členů kárných soudů.⁸⁴

⁸² Ibid., bod 89.

⁸³ Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion 663/2012, On Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD (2012)001, body 25-43.

⁸⁴ Ibid., body 44-52.

Díky některým nedostatkům systémového nastavení správy soudnictví, vzniklo mezi prezidentkou NJK a SSR několik sporů. Prezidentka NJK se jako nominant politické strany Fidesz snažila zasahovat do procesu výběru soudců a svými kroky znemožňovala SSR, aby řádně vykonávala své pravomoci.

Prezidentka NJK například zabránila jmenování několika konkrétních soudců a bez souhlasu SSR jmenovala na příslušné pozice prozatímní soudce podle svého vlastního výběru.⁸⁵

Novelou ZOSS bylo sice umožněno, aby se neúspěšní kandidáti na soudce bránili proti svému nejmenování u soudu, soudní přezkum byl však omezen pouze na případy, kdy zvolený kandidát nesplňuje zákonné požadavky pro výkon funkce soudce, či pokud nesplňuje podmínky stanovené ve výběrovém řízení. Soudní přezkum (ne)dodržení procesních pravidel výběrového řízení umožněn nebyl.⁸⁶

Krom zasahování do výběru soudců prezidentka NJK také například odmítala poskytnout SSR relevantní dokumenty potřebné k tomu, aby SSR mohla nad NJK a nad soudy obecně vykonávat kontrolu. Prezidentka také odmítla podepsat rozpočet SSR, čímž bylo značně ohroženo její fungování.

SSR z výše uvedených důvodů podala návrh na odvolání prezidentky NJK. Poslanci parlamentu však návrh zamítli.⁸⁷

Vládní strana Fidesz v rámci svých útoků na nezávislost justice neopomenula ani tradiční court-packingovou strategii, totiž snížení věku odchodu soudců do důchodu. Zákon o právním postavení a o odměňování soudců snížil důchodový věk ze 70 na 62 let. Podle odhadů Benátské komise se toto opatření dotklo přibližně 10 % soudců.⁸⁸ Proti ustanovení se nicméně mnoho soudců odvolalo k ÚSM, který v té době ještě nebyl zcela ovládnut vládní stranou Fidesz a se svými stížnostmi uspěli. Soud dané ustanovení zrušil pro rozpor s principem neodvolatelnosti soudců.⁸⁹ Maďarsko se díky tomuto kroku dostalo i před Soudní dvůr Evropské unie (SDEU). Ten rozhodl, že snížení věku odchodu soudců do důchodu bylo

⁸⁵ A Constitutional Crisis in the Hungarian Judiciary. *Hungarian-Helsinki committee* [online]. 2019, 1-5 [cit. 2020-11-17].

⁸⁶ Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion no. 683/2012, On the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of CDL-AD (2012)001 of Hungary, CDL-AD (2012)020, body 38-47.

⁸⁷ A Constitutional Crisis in the Hungarian Judiciary. *Hungarian-Helsinki committee* [online]. 2019, 1-5 [cit. 2020-11-17].

⁸⁸ Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion 663/2012, On Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD (2012)001, body 102-105.

⁸⁹ Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion no. 683/2012, On the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of CDL-AD (2012)001 of Hungary, CDL-AD (2012)020, body 75.

v rozporu se zákazem diskriminace na základě věku. Nutno podotknout, že i přes tato rozhodnutí většina soudců nebyla do svých pozic zpětně ustanovena.⁹⁰

Snížení důchodového věku se nevyhnulo ani soudcům Nejvyššího soudu (Kurie). Mandát jejího předsedy byl ukončen ex lege na základě přijatého ústavního zákona. Podmínky pro volbu nového předsedy byly v ZOSS stanoveny tak, aby se dosavadní předseda, pan Baka, výběrového řízení nemohl účastnit. Soudce Baka byl přesvědčen, že nové podmínky byly nastaveny jen díky jeho kritice vůči některým vládou přijímaným zákonům, a obrátil se se stížností k ESLP a uspěl. Soud rozhodl, že bylo porušeno jeho právo na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy a taktéž jeho právo na přístup k soudu. Baka se totiž proti odvolání z pozice předsedy Kurie nemohl nikterak soudně bránit.⁹¹

28. června 2018 parlament přijal v pořadí již sedmou novelu ZZ, která zaváděla kompletně nový separátní systém správního soudnictví. Novela měla ještě více posílit kontrolu exekutivy nad soudní mocí, rozsáhlé pravomoci ve vztahu ke správním soudům měly být svěřeny do rukou ministra spravedlnosti. Novela také omezovala diskreci soudců, co se týče interpretace zákonů. Soudci měli při interpretaci zákonů nově vycházet především z důvodových zpráv, jiné metody interpretace měly být sekundární. Na konci roku 2019 bylo oznámeno, že vláda od projektu nového systému správního soudnictví odstupuje.

Nezávislost maďarské justice byla za posledních 10 let, od doby, kdy se k moci dostala strana Fidesz značně ochromena. Ukázalo se, že v případě, kdy se jedné straně podaří získat ve volbách ústavní většinu křesel, a tuto většinu navíc ještě dvakrát obhájit, demokratické instituce mají jen velmi omezené možnosti k tomu, aby se byly schopny bránit. Pokud by Maďarsko nebylo členem Evropské unie a jiných mezinárodních lidskoprávních organizací, lze se domnívat, že tamní demokracie by byla již dávno poražena.

Ukázala se taktéž důležitost ÚSM jako strážce Ústavy a základních demokratických hodnot. Bez ovládnutí nejvyšší soudní instance by strana Fidesz nikdy nemohla provést natolik zásadní reformu maďarské justice. Nezávislosti maďarských soudů určitě nepomohlo, že ÚSM odmítl svoji pravomoc k přezkumu ústavních zákonů. Vláda disponující ústavní většinou mohla ÚSM poměrně lehce obcházet tím, že jednoduché zákony přijímala jako zákony ústavní.

⁹⁰ SCHEPELLE, K. L., KOVÁCS, K. The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies* [online], str 11.

⁹¹ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. června 2016 ve věci č. 20261/12 – *Baka proti Maďarsku*.

V září 2018 Evropský parlament aktivoval proti Maďarsku článek 7 Smlouvy o fungování EU. Kromě útoků na nezávislost justice bylo Maďarsku taktéž vyčítáno omezování základních práv jako je svoboda projevu, náboženská svoboda a základní práva migrantů a menšin.⁹²

3.2. Polsko

Reformy polské vlády zasahující do nezávislosti tamní justice se datují od přelomu let 2015 a 2016, kdy byla přijata reforma polského Ústavního tribunálu (Trybunał Konstytucyjny, ÚT). Polská strana *Prawo i Sprawiedliwość* (PIS) se poučila z maďarského „návodu“, kdy se ukázalo, že právě ovládnutí této nejvyšší soudní instance je klíčové k prosazení dalších zákonů podlamujících nezávislost obecných soudů. PIS, na rozdíl od maďarské strany Fidesz, nikdy nedosáhla ústavní většiny, a nemohla tak kompletně přetvořit ústavní systém. Jednotlivé reformy, cílící na ovládnutí justice, tak byly přijímány skrze běžné zákony a prerogativy vlády, ministra spravedlnosti a prezidenta. Úřad prezidenta dokázala PIS ovládnout v roce 2015, tedy ve stejném roce, kdy zvítězila ve volbách do Sejmu (dolní komora polského parlamentu). Do roku 2019 PIS ovládala i Senát.

Útoky na nezávislost justice v průběhu času dosáhly takové intenzity, že se Evropská komise v roce 2017 rozhodla aktivovat vůči Polsku článek 7 Smlouvy o Evropské unii a zahájit řízení o závažném porušení hodnot Evropské unie členským státem. Stalo se tak tedy ještě před tím, než byl článek aktivován vůči Maďarsku, byť maďarské útoky na nezávislost soudů začaly mnohem dříve.⁹³

3.2.1. Ovládnutí Ústavního tribunálu

Celá krize polského ústavního soudnictví začala již za vlády nyní opoziční strany Občanská platforma (Platforma Obywatelska, OP). Ta se ještě před volbami v roce 2015, pravděpodobně z obav z možné volební prohry, rozhodla zvolit pěticí ústavních soudců, z toho dva soudce bez zákonného podkladu. Podle polské ústavy⁹⁴ (Konstytucja

⁹² KOMÍNKOVÁ, Magda. Spor Unie s Polskem a Maďarskem je zatím bez výsledku. *Euroskop* [online]. 2018 [cit. 2021-6-9]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/32363/clanek/spor-unie-s-polskem-a-madarskem-je-zatim-bez-vysledku/>.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ čl. 194 odst. 1 Ústavy

Rzeczypospolitej Polskiej, Ústava) volí všech 15 soudců Ústavního tribunálu Sejm, a to nadpoloviční většinou hlasů poslanců. Jednotliví soudci jsou jmenováni na dobu 9 let.

Sejm ve svém 7. volebním období zvolil na poslední schůzi konané 8. října 2015 tři soudce na místa, která se měla uvolnit 6. listopadu 2015 a dva soudce na místa, která se měla uvolnit 2. respektive 7. prosince. Ve volbách konaných 25. října poté drtivě zvítězila PIS, která, jako první polská strana po roce 1989, získala v Sejmu absolutní většinu křesel. Nově zvolení poslanci se své funkce oficiálně ujali na schůzi konané 12. listopadu 2015.

Sejm tedy ve svém sedmém volebním období, které skončilo 11. listopadu 2015, zvolil 2 soudce na místa, která se ale měla uvolnit až během následujícího volebního období osmého Sejmu. Tímto krokem se OP snažila o to, aby nový Sejm nebyl schopen ÚT v následujícím volebním období ovládnout.

Nově zvolený Sejm nicméně hned po volbách, dne 19. listopadu, přijal novelu zákona o Ústavním tribunálu a umožnil volbu soudců revokovat. Následně na to byla volba pěti soudců zvolených sedmým Sejmem zrušena a byli zvoleni soudci noví. Prezident Andrzej Duda přijal slib pouze od těchto nově zvolených soudců, nikoliv od soudců zvolených 8. října 2015.

K novele zákona ze dne 19. listopadu se ve svých rozsudcích ze dne 3. a 9. prosince 2015 vyjádřil i ÚT, přičemž konstatoval povinnost prezidenta republiky přijmout slib od třech soudců, kteří měli nahradit soudce, jejichž mandát vypršel 6. listopadu 2015, tedy během volebního období starého Sejmu. Naopak zvolení druhých dvou soudců považoval ÚT za protiústavní. Prezident republiky se však těmto dvěma rozhodnutím nikdy nepodřídil a nikdy nepřijal slib od soudců zvolených sedmým sejmem.⁹⁵

To mělo za následek, že ÚT nebyl kompletní a rozhodoval pouze ve 12 soudcích. Předseda ÚT totiž odmítal třem soudcům neústavně zvoleným za PIS přidělovat případy. Na druhou stranu k soudcovské stoličce nikdy nepřipustil ani tři legitimně zvolené soudce z 8. října 2015, kteří do rukou prezidenta nesložili slib. Nepřipustil je i přesto, že ÚT rozhodl, že složení slibu do rukou prezidenta není pro vznik funkce ústavního soudce rozhodující. ÚT nebyl plně obsazen až do 21. prosince 2016, kdy byla za pochybných okolností zvolena nová předsedkyně ÚT.

⁹⁵ Council of Europe. Venice Commission (2016), Poland, Opinion 833/2015, On amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD (2016)001, body 10-29.

Vládnoucí straně PIS se postupně podařilo ÚT ovládnout, a to především díky jejím volebním úspěchům a díky nastavenému modelu, kdy Sejm volí ústavní soudce svou nadpoloviční většinou. Před tím, než PIS Ústavní tribunál ovládla svými nominanty, pokoušela se ho všemožnými způsoby paralyzovat. Většina zákonů, které podkopávaly nezávislost justice a princip dělby moci, byly ÚT rušeny. Pro účely této práce je nicméně důležité si tyto zákony připomenout.

Dne 22. prosince 2015 byla přijata novela zákona o Ústavním tribunálu. V zákoně bylo, mimo jiné, nově zvýšeno kvorum pro projednávání případů v plénu z devíti soudců na třináct z celkových patnácti. K přijetí rozhodnutí byla místo pouhé většiny přítomných soudců nově potřeba většina dvoutřetinová. Takovýto požadavek se přitom jevil zcela účelově, jelikož ÚT nebyl v té době kompletní a skládal se pouze z 12 soudců. Ve snaze dopředu vyloučit možnost abstraktního přezkumu tohoto zákona Ústavním tribunálem, bylo stanoveno, že ustanovení zákona nabudou účinnosti bezprostředně poté, co zákon vstoupí v platnost. Nebylo tedy upraveno *vacatio legis*.

Zákonem bylo dále umožněno zahájit kárné řízení se soudci na popud prezidenta nebo ministra spravedlnosti. Sejmu byla udělena pravomoc rozhodnout na návrh ÚT o odvolání (ale i neodvolání) ústavního soudce.

ÚT dne 9. března 2016 prohlásil zákon jako celek za protiústavní. Uzavřel, že ústavní soudci jsou vázáni jen a pouze Ústavou, nikoliv běžnými zákony, a proto je možné zákon přezkoumat, aniž by byly uplatněny již účinné změny v něm obsažené. Vláda na tento rozsudek zareagovala tím, že jej ve snaze, aby nenabyl účinnosti, odmítla publikovat.⁹⁶

Novela zákona o Ústavním tribunálu, která byla přijata dne 22. července 2016 přinesla v mnoha ohledech zlepšení. Byly vypuštěny články týkající se možnosti prezidenta a ministra spravedlnosti zahájit kárné řízení a články o odvolání soudců Sejmem. Kvorum pro usnášení se v plénu bylo sníženo na 11 soudců z 15 a byla zpětně zavedena prostá většina pro přijímání rozsudků ÚT. Zákon nicméně obsahoval i zcela nová ustanovení.

Článek 80 zákona stanovoval povinnost předsedy ÚT žádat předsedu vlády o publikování rozsudků, které ÚT vynesl. Článek 89 pak svým, na první pohled neutrálním, zněním zcela bezprecedentně vyčleňoval určité rozsudky a určoval, že nemají být publikovány. Konkrétně byl takto vyčleněn i rozsudek z 9. března 2016. Předseda vlády tato ustanovení obhajoval nutnou kontrolou souladnosti vydaných rozsudků s procesními předpisy.

⁹⁶ Ibid., body 30–43.

Článek 90 stanovil, že předseda ÚT je povinen přidělovat případy všem soudcům, kteří složili přísahu do rukou prezidenta republiky, avšak dosud nenastoupili do úřadu soudce. Ustanovení mělo za cíl obejít rozsudky z 3. a 9. prosince 2015, které konstatovaly neústavnost volby tří soudců zvolených osmým Sejmem na místa uvolněná během volebního období Sejmu sedmého.

Mezi novými ustanoveními byly i takové zvláštnosti jako je nutná přítomnost nejvyššího státního zástupce a ministra spravedlnosti v jedné osobě u jednání pléna ÚT. Zákon tak v podstatě umožňoval ministru spravedlnosti, aby svojí nepřítomností zabránil projednání určitých citlivých případů.

Zákon také upravoval proces zvolení nového předsedy ÚT, ke kterému mělo dojít na konci roku 2016. Podle nových pravidel měl předsedu ÚT zvolit prezident republiky, a to ze tří soudců, kteří mu byli navrženi valným shromážděním ÚT. Soudci měli mít při výběru třech kandidátů každý jeden hlas. Takováto úprava nicméně velmi jednoduše umožňovala, aby se do výběru tří soudců dostal i soudce s velmi malým počtem hlasů. Konkrétně bylo možné, aby jednoho z kandidátů na předsedu vybrali tři soudci jmenovaní stranou PIS.⁹⁷

Všechna výše uvedená ustanovení zákona ze dne 22. července 2016, byla rozsudkem ÚT ze dne 11. srpna respektive 7. listopadu 2016 (způsob volby předsedy ÚT) zrušena. ÚT vyjádřil, že dle znění Ústavy musí být předseda ÚT jmenován prezidentem republiky z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění ÚT. Rozsudek ze dne 7. listopadu musel být přijat v pětičlenném senátu, jelikož se tři soudci zvolení PIS odmítli rozhodování zúčastnit a nebylo tak naplněno kvorum pro rozhodování pléna. Předseda vlády zareagoval opět tím, že daná rozhodnutí nepublikoval.⁹⁸

Tři zákony přijaté opět bez *vacatio legis* dne 30. listopadu a 13. prosince 2016 zrušily ustanovení, která umožňovala nejvyššímu státnímu zástupci zabránit projednávání plenárních případů. Jiná problematická ustanovení, týkající se publikování určitých rozsudků a nepublikování rozsudků jiných, zůstala však bohužel zachována. Stejně tak byl zachován i

⁹⁷ Council of Europe. Venice Commission (2016), Poland, Opinion 860/2016, On Act on the Constitutional Tribunal, CDL-AD (2016)026., str. 7-20.

⁹⁸ Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374 (Úř. věst. L 22/65, 27.1.2017), str. 4–5.

článek, stanovující, kteří soudci mají a nemají být připuštěni k rozhodování ÚT. Změněny byly naopak ustanovení upravující volbu předsedy a místopředsedy ÚT.⁹⁹

Podle nových pravidel měl být prezidentem republiky do čela Ústavního tribunálu dočasně jmenován tzv. výkonný předseda ÚT, kterému měly být přiděleny rozsáhlé pravomoci. Zákonné podmínky výběru výkonného předsedy byly přitom schválně nastaveny tak, aby se do čela ÚT dostala nominantka vládnoucí PIS Julia Przyłębska. Ta po svém zvolení umožnila, aby se tři neústavně zvolení soudci z prosince 2015 ujali funkce a narychlo svolala zasedání valného shromáždění ÚT. Toho se zúčastnilo pouze 6 soudců včetně tří neústavně zvolených. Ti jako jednu z kandidátek vybrali právě Julii Przyłębskou, kterou prezident republiky jmenoval dne 21. prosince do funkce předsedkyně ÚT.¹⁰⁰

Tímto aktem byl dokonán proces ovládnutí ÚT a byla přichystána půda pro prosazení dalších zákonů zasahujících do nezávislosti obecných soudů. Garant Ústavy byl poražen. Již nebyl důvod, aby PIS přijímala další zákony bránící ÚT v činnosti.

Jak si lze povšimnout, vláda se v době, kdy na ÚT neměla většinu „svých“ soudců, snažila přijímat zákony, ve kterých, ať již zastřeně či otevřeně, udělovala malé skupině soudců rozsáhlé procesní pravomoci. Ukázalo se, jak důležitá a zároveň křehká je i pozice předsedy soudu.

Vláda práva byla dlouhou dobu zachovávána jen díky nálezům ÚT, který zákony útočící na nezávislost justice pravidelně rušil. Vláda snažící se přisvojit si roli vykladače Ústavy a změnit její obsah pomocí běžných zákonů ke svému obrazu, nebyla dlouhou dobu úspěšná.

3.2.2. Zásahy do nezávislosti obecných soudů

Po ovládnutí ÚT oznámila vláda komplexní reformu soudnictví. Postupně byl představen návrh zákona o Státní soudní radě, návrh zákona, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů a návrh zákona o Nejvyšším soudu.

Jako první z výše uvedených zákonů byla dne 25. července 2017 přijata novela zákona o organizaci obecných soudů, která obecně značně zvýšila pravomoci ministra spravedlnosti.

⁹⁹ Ibid., body 7 a 23.

¹⁰⁰ Ibid. body 43-60.

Ministru spravedlnosti byla předně udělena neomezená pravomoc v rámci šesti měsíců od přijetí zákona jmenovat a odvolávat předsedy soudů. Po uplynutí šesti měsíců byla pravomoc odvolávat předsedy soudů podmíněna souhlasem dvoutřetinové většiny členů Státní soudní rady (SSR), neomezená pravomoc jmenovat předsedy soudů byla zachována.¹⁰¹

Předsedové soudů mají přitom v Polsku rozsáhlé pravomoci. Mohou například jednotlivým soudcům přidělovat případy nebo mohou soudce bez jejich souhlasu převádět v rámci příslušného soudního obvodu. Předsedové vyšších soudů dále vykonávají určité disciplinární pravomoci vzhledem k soudům nižší instance.¹⁰² Nad předsedy vyšších (odvolacích) soudů pak vykonává disciplinární pravomoci sám ministr, který je v tomto ohledu oprávněn rozhodnout o redukcí finanční odměny. Byl tak vytvořen systém s určitou pyramidovou strukturou, který výkonné moci umožňuje kontrolu nad celou soudní soustavou.¹⁰³

Patrně největší zásah do nezávislosti soudů představovalo snížení důchodového věku pro soudkyně z 67 let na 60 a pro soudce z 67 let na 65 let. Ministr spravedlnosti byl dle zákona oprávněn rozhodnout o prodloužení mandátu soudců až do věku 70let. Podrobnější kritéria pro tento krok v zákoně stanovená nebyla.¹⁰⁴

Po vrácení prezidentem byly na konci roku 2017 přijaty i zákony o Nejvyšším soudu a o Státní soudní radě. SSR se dle polské ústavy skládá z 25 členů. Z patnácti soudců, osmi politických nominantů a z předsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, kteří jsou členy z titulu své funkce. SSR plní důležitou roli v rámci samosprávy soudů a podle Ústavy navrhuje kandidáty na nové soudce prezidentu republiky. Tato pravomoc byla v době reformy velmi důležitá, a to vzhledem k tomu, že značný počet soudců byl donucen odejít do důchodu a jejich místa musela být zaplněna.

Na základě nově přijatého zákona bylo všech 15 soudců-členů SSR jmenovaných dle starých pravidel na začátku roku 2018 propuštěno, a to bez jakýchkoliv výjimek. Noví členové měli být dle zákona jmenováni nikoliv soudci, nýbrž poslanci Sejmu, a to na návrh 25 soudců či

¹⁰¹ Podle Stanoviska Benátské komise (CDL-AD (2020)017) bylo v letech 2017-2018 takto odvoláno přes 100 soudců. V Polsku existuje 357 obecných soudů.

¹⁰² V případě určitých tvrzených pochybení mohou předsedové vyšších soudů udělovat písemné napomenutí.

¹⁰³ Council of Europe. Venice Commission (2017), Poland, Opinion 904/2017, On the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland; and on the Act on the organisation of Ordinary Courts, CDL-AD (2017)031, body 100-123.

¹⁰⁴ Doporučení Komise (EU) 2017/1520 ze dne 26. července 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146 (Úř. věst. L 228/19, 2.9.2017), bod 31.

2000 občanů. V prvním kole byla k jejich zvolení potřeba třípětinová většina hlasů poslanců, ve druhém kole stačila již většina nadpoloviční.¹⁰⁵

I přes poměrně vysoký práh pro volbu soudců-členů SSR v prvním kole a přes nemožnost Sejmu soudce-členy navrhopvat, se i tak PIS podařilo SSR zpolitizovat. Ukázalo se, že existence orgánu samosprávy soudnictví nemusí k ochraně nezávislosti soudů vůbec stačit.

Posledním orgánem, který zbýval straně PIS ovládnout, byl Nejvyšší soud (NS). Podle původního návrhu zákona měli být z NS odvoláni všichni soudci.¹⁰⁶ Nakonec byli, stejně jako u obecných soudů, odvoláni pouze soudci starší 65let věku. Díky struktuře soudu to ve skutečnosti znamenalo odchod přibližně 37 % soudců.¹⁰⁷ Prezident pak bez jakýchkoliv podmínek mohl rozhodnout o prodloužení funkce některých soudců.¹⁰⁸

V případě předsedy NS měl být uplatněn stejný „trik“ jako v případě předsedy Ústavního tribunálu. Mandát stávajícího předsedy měl být předčasně ukončen a na jeho místo měl být prezidentem republiky z jiných soudců NS dočasně jmenován tzv. výkonný předseda.¹⁰⁹ Tehdejší předsedkyně NS však odmítla z funkce odejít a svůj mandát si nakonec udržela až do konce svého funkčního období. Podle nových pravidel pak mohl prezident jmenovat nového předsedu, který byl navržen pouze velmi nízkým počtem soudců.¹¹⁰

V rámci NS byly dále vytvořeny dvě zcela nové komory. Disciplinární komora a komora mimořádné kontroly. Předsedové obou těchto komor jsou dle zákona jmenováni prezidentem republiky na základě speciálních pravidel a jejich postavení je dosti autonomní, podobné postavení prvního předsedy NS. Další soudci těchto komor měli být nově zvoleni na základě návrhu SSR.

Prvně jmenovaná komora byla pověřena výkonem kárných řízení vůči soudcům NS v prvním a druhém stupni. Prezident republiky mohl dle zákona z řad všech soudců zvolit pro konkrétní

¹⁰⁵ Doporučení komise (EU) 2018/103 ze dne 20. prosince 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 a (EU) 2017/1520 (Úř. věst. L 17/50, 23. 1. 2018), body 27-35.

¹⁰⁶ Doporučení Komise (EU) 2017/1520 ze dne 26. července 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146 (Úř. věst. L 228/19, 2.9.2017), bod 35.

¹⁰⁷ Doporučení komise (EU) 2018/103 ze dne 20. prosince 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 a (EU) 2017/1520 (Úř. věst. L 17/50, 23. 1. 2018), body 5–6.

¹⁰⁸ Ibid., body 13–14

¹⁰⁹ Ibid. bod 8.

¹¹⁰ Council of Europe. Venice Commission, Opinion, Poland, Opinion no. 977/2020, dne 22. června 2020, CDL-AD(2020)017, body 53–55

případ mimořádného soudního úředníka, který byl nadán pravomocí zahájit kárné řízení.¹¹¹ Prezidentovi tak bylo umožněno do kárného řízení zasahovat.

Komora mimořádné kontroly měla být nadána pravomocí retroaktivně přezkoumat během tří let od vstupu zákona v platnost téměř všechny pravomocné rozhodnutí soudů, které byly vydány v posledních 20 letech. Mohlo se tak stát na návrh státního zástupce či na návrh ombudsmana. Přezkumu měla podléhat i rozhodnutí, která byla vydána po přijetí zákona o NS. V praxi tak žádné rozhodnutí polských soudů, vydané v průběhu tranzitní doby tří let, nemělo být nikdy konečné.¹¹² Benátská komise ve svém stanovisku trefně poznamenává, že tento systém je ještě horší než ten, který existoval v dobách bývalého Sovětského svazu.¹¹³

Kroky polské legislativy a exekutivy se nepřekvapivě staly terčem kritiky ze strany jednotlivých soudců, kteří se snažili soudní moc bránit a upozorňovat na neústavnost postupů zasahujících do jejich nezávislosti. Podle údajů Benátské komise bylo proti více než čtyřicítce takovýchto kritiků zahájeno kárné řízení. Vláda za účelem kritiky umlčet, přijala dne 20. prosince 2019 novelu zákona o organizaci obecných soudů.

Do zákona byla přidána nová kárná provinění. Jednalo se o provinění zpochybňování legitimacy zvolených soudců a o provinění zpochybňování mandátů soudců ÚT. Dále byla přijata ustanovení znemožňující polským soudcům rozhodovat o zákonnosti jmenování soudců a o pravomoci soudce vykonávat soudní funkce. Otázky nestrannosti a nezávislosti soudců mohla nově projednávat pouze Komora mimořádné kontroly. Soudci této komory byli přitom sami navrženi SSR, o jejíž nezávislosti se v mnoha případech rozhodovalo. Soudci Komory mimořádné kontroly tak mohli být soudci ve své vlastní věci.

Konečně byla přijata i ustanovení znemožňující napadat přidělení případů konkrétnímu soudci a napadat porušení pravidel o obecné a teritoriální příslušnosti soudů. Tato opatření pochopitelně vedla k obavám, že určité případy budou přisuzovány pouze loajálním soudcům.¹¹⁴

¹¹¹ Ibid. body 22-25.

¹¹² Ibid. body 18-21.

¹¹³ Council of Europe. Venice Commission (2017), Poland, Opinion 904/2017, On the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland; and on the Act on the organisation of Ordinary Courts, CDL-AD (2017)031, bod 61.

¹¹⁴ Council of Europe. Venice Commission, Opinion, Poland, Opinion no. 977/2020, dne 22. června 2020, CDL-AD(2020)017, body 24-43.

Evropská komise, jakožto strážkyně zakládajících smluv Evropské unie, vedla s Polskem o reformách justice soustavný dialog, upozorňovala na problematické změny zákonů a v některých případech se obrátila i na Soudní dvůr Evropské unie (SDEU).

Ten ve svém rozhodnutí ze dne 24. června 2019 ve věci *C-619/18*¹¹⁵ rozhodl, že ustanovení polských právních předpisů, která snižují věkovou hranici pro odchod soudců Nejvyššího soudu do důchodu, nesledují žádný legitimní cíl a jsou v rozporu s unijním právem. Konkrétně ustanovení porušují zásadu neodvolatelnosti soudců a princip nezávislosti soudní moci. V rozporu s unijním právem byly dle soudu i předpisy umožňující prezidentu republiky prodloužit aktivní výkon funkce soudce. Ve stejném duchu rozhodl SDEU i ve věci *C-192/18*¹¹⁶, která se týkala snížení důchodového věku soudců obecných soudů. Rozdílný věk odchodu do důchodu u mužů a žen soud označil za nepřipustně diskriminační. Někteří odvolaní soudci se do svých funkcí již na základě vydaného předběžného opatření skutečně vrátili¹¹⁷, ustanovení umožňující prodloužení funkce soudců prezidentem bylo ze zákonů vypuštěno.¹¹⁸

SDEU se na základě žádosti NS o rozhodnutí o předběžné otázce zabýval taktéž nově ustanovenou Disciplinární komorou NS.¹¹⁹ Ve svém rozsudku ze dne 19. listopadu 2019 ve spojených věcech *C-585/18, C-624/18 C-625/18*¹²⁰ vytyčil okolnosti, na základě kterých není možno soudní orgán považovat za nezávislý. Je tomu tak v případě, kdy *„objektivní podmínky, za kterých byl zřízen, a jeho charakteristiky, jakož i způsob, jakým byli jmenováni jeho členové, mohou vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti tohoto orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem, zejména přímým či nepřímým vlivům zákonodárné a výkonné moci, a o jeho neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a mohou tak vést k neexistenci zdání nezávislosti nebo nestrannosti uvedeného orgánu, jež je způsobilá narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí justice u jednotlivců vzbuzovat.“* Konečné rozhodnutí o nezávislosti disciplinární komory nechal SDEU na polském NS.

¹¹⁵ Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko, C-619/18.

¹¹⁶ Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko, C-192/18.

¹¹⁷ BBC. *Poland reinstates Supreme Court judges following EU ruling* [online]. 2018 [cit. 2021-7-3]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46600425>

¹¹⁸ Pracovní dokument útvarů Komise (EU) ze dne 30.9. 2020, Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Polsku, str. 3.

¹¹⁹ Předběžná otázka se týkala výkladu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie a Směrnice Rady 2000/78/ES kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

¹²⁰ Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K., spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18.

NS na základě takto zodpovězené předběžné otázky vydal dne 5. prosince 2019 usnesení, v němž uvedl, že SSR a ani disciplinární komora nespĺňují požadavky na nezávislý a nestranný orgán a rozhodl, že se noví soudci NS, kteří byli SSR navrženi, nesmí účastnit projednávání a rozhodování případů.

ÚT na návrh předsedy vlády však rozhodl, že toto usnesení NS je neslučitelné s Ústavou. SSR tak i nadále navrhuje prezidentu republiky kandidáty na soudce. NS se však rozhodnutí ÚT odmítl podříditi.¹²¹

Situace v Polsku tak nakonec dospěla do takového stadia, kdy hrozí právní chaos. Starší soudci jmenovaní do funkce před nástupem PIS k moci bojují se soudci jmenovanými novým establishmentem a vzájemně si odmítají uznávat rozhodnutí. Lze konstatovat, že boj o nezávislost soudní moci v Polsku nebyl naštěstí ještě úplně ztracen, je však na místě mimořádná obezřetnost.

V situaci, kdy byl ovládnut ÚT, zůstávají posledními bojovníky za nezávislost polské justice SDEU a jednotliví soudci, které si vládnoucí PIS nedokázala získat na svou stranu. Jejich oporou je relativně rigidní Ústava a unijní právo.

¹²¹ Pracovní dokument útvarů Komise (EU) ze dne 30.9. 2020, Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Polsku, str. 5.

4. Techniky ovlivňování nezávislosti soudní moci

V této kapitole se budu zabývat různými technikami ovlivňujícími nezávislost soudní moci, soudů a soudců. Ambicí zde není vytvořit úplný výčet všech možných technik. Domnívám se, že by to snad ani nebylo možné. Cílem je spíše upozornit na techniky nejčastější, které se mohou objevit i v České republice a které byly provedeny v rámci polských a maďarských reformů justice. Na tyto reformy bude pouze krátce upozorněno. Jejich zevrubná analýza byla uvedena v předešlých kapitolách.

Jednotlivé techniky ovlivnění budou rozděleny do několika kategorií tak, aby byl představen ucelený pohled na to, kdo může soudní moc ovlivňovat a jakým způsobem tak může činit. Další část se pak bude věnovat pouze některým technikám, které mohou být uplatněny (bezprostředně) představiteli výkonné a zákonodárné moci. V rámci omezené délky práce není možné dopodrobna rozebírat všechny techniky. Blíže se tak budu zabývat pouze tzv. court-packingem a krátce bude pojednáno také o kárném řízení, kterému se pak budu věnovat i v návrhové části.

Court-packing je dle mého názoru v českém prostředí ne tolik prozkoumaným jevem, kárná řízení jsou naopak „věčným“ tématem, o kterém se v České republice opětovně mluví v souvislosti s připravovanou novelou zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.¹²² V rámci této práce se tak bude jednat o určité „případové studie“.

Techniky ovlivňování můžeme kategorizovat především podle toho, zda je jejich cílem ovlivnění nezávislosti jednotlivých soudců, či zda cílí na fungování nezávislosti soudní moci jako takové. V prvním případě lze hovořit o technikách *individuálních*, v případě druhém pak o technikách *institucionálních* či *strukturálních*.¹²³

V rámci obou technik lze dále rozlišovat podle toho, kdo jednotlivé soudce ovlivňuje. Pokud k ovlivňování dochází ze strany moci výkonné či zákonodárné, hovoříme o ovlivňování *vnějším*. Pokud je soudcovská nezávislost narušována zástupci moci soudní, hovoříme o ovlivňování *vnitřním*.¹²⁴ Obé přitom může být propojeno. Jednotliví soudci mohou být

¹²² Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 683/0, [cit. 2021-5-25]. dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=683&CT1=0>.

¹²³ Kosař takto dělí jednotlivé aspekty justiční politiky (KOSAŘ, David. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva.*, str. 44 a násl.).

¹²⁴ Například: Council of Europe. Venice Commission (2012), Tunisia, Seminar on the independence of Justice, The various aspects of external and internal independence of the judiciary, CDL (2012)035.

ovlivňování zástupci výkonné moci prostřednictvím jiných soudců (těmi mohou být převážně předsedové soudů).

Mezi *individuální techniky* ovlivňování lze řadit například jmenování soudců, délku mandátu soudců a možnost obnovy jejich mandátu, kárná řízení se soudci, povyšování soudců, přemísťování soudců na jiné soudy či úseky soudů bez jejich souhlasu, platové restrikce či naopak bonusy nebo civilní a trestní odpovědnost soudců.¹²⁵

Mezi *techniky institucionální* lze řadit například změny ve složení soudů, rozvrhy práce, ovlivňování soudní moci skrze státní správu soudů, vytvoření nových soudů a rušení těch stávajících, nebo například paralýza činnosti soudů. Paralýzou lze rozumět, mimo jiné, snížení rozpočtu soudů, rozšíření či zúžení jejich pravomocí anebo vytváření procesních překážek pro jejich rozhodování.¹²⁶

Techniky lze pro větší přehlednost zasadit do tabulky.

Individuální techniky	Povýšení	Přemístění	Jmenování soudců	Obnova mandátu
	Snížení/ zvýšení platu	Změna délky mandátu	Civilní/ trestní odpovědnost	Kárná řízení
Institucionální techniky	Rozvrhy práce	Změny ve složení soudů	Procesní překážky rozhodování	Zrušení/ vytvoření soudu
	Rozšíření/ zúžení pravomocí soudů	Snížení rozpočtu soudů	Ovlivnění skrze státní správu soudů	

Mimo techniky uvedené v tabulce existují i techniky mimoprávní či techniky bez zákonného podkladu. Mezi takové lze řadit například podplácení či korupci, pohrůžky násilím nebo fyzické útoky na soudce.

Všechny výše uvedené techniky na sebe mohou vzájemně navazovat a prolínat se. Některé techniky je možné řadit i do více kategorií zároveň. Takovým případem mohou být například rozvrhy práce nebo procesy jmenování soudců.

¹²⁵ Některé z výše uvedených institutů je možné taktéž řadit mezi mechanismy soudcovské odpovědnosti. Uvedené dobře ilustruje provázanost pojmů nezávislost a odpovědnost soudce.

¹²⁶ KOSAŘ, David. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva.*, str. 44 a násl.

4.1. Court-packing

Co se týče techniky ovlivňování skrze změnu složení soudů, lze v určitých případech hovořit o tzv. court-packingu. V odborné literatuře je tento pojem chápán různými způsoby.

Někteří, především američtí autoři, pojmem rozumí toliko rozšíření počtu soudců určitého soudu za účelem získání nové, politikům více nakloněné, většiny. Jiní autoři za court-packing označují případy, kdy je ovlivněn *proces* výběru soudců na základě politického uvážení. Nejširší definice poté tímto pojmem rozumí jakékoliv jmenování politicky loajálního soudce k soudu.¹²⁷

V českém prostředí se court-packingem zabýval Kosař, který přišel s první ucelenou definicí tohoto pojmu¹²⁸. Chápe jej jako „*úmyslnou a nepravidelnou změnu složení existujícího soudu, která vede na daném soudu k získání nové většiny, nebo oslabení té stávající.*“¹²⁹ Většinou se přitom rozumí jakákoliv politikům ideologicky spřízněná většina, pomocí které je možné soud kontrolovat. Podle této definice jsou tedy court-packingem všechny účelové změny složení soudu, ke kterým by na základě dosavadně platných pravidel nikdy nedošlo. Může se přitom jednat i o výměnu jednoho jediného soudce na soudu.

Podle toho, jak je pojem chápán, se liší i názory na to, zdali se jedná o čistě nelegitimní prostředek, či zda může být za court-packing považován i legitimní postup. O tom bude více řečeno na konci této kapitoly.

Jakkoliv se jednotlivé definice pojmu court-packing liší, mají jedno společné, a to je shoda na tom, že se vždy jedná o ovlivnění ze strany politických aktérů.¹³⁰ Politici se ke court-packingu mohou uchýlovat z několika rozličných důvodů. Důvodem nejčastějším je patrně snaha o zabránění tomu, aby soudy rušily jimi prosazované reformy. Jiným důvodem může být i snaha o prosazení určitých reforem, které by jinak nebyly politicky průchodné¹³¹ anebo naopak zachování určitého statu quo i na období, kdy současná vláda již nemusí být u moci.

¹²⁷ LAWLOR, John M. Court Packing Revisited: A Proposal for Rationalizing the Timing of Appointments to the Supreme Court. *UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW*, str. 971.

¹²⁸ Jak sám autor ve své práci zmiňuje.

¹²⁹ Kosař, David, ŠIPULOVÁ, Katarína. Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi, str. 82.

¹³⁰ Kosař „politickými aktéry“ rozumí představitele zákonodárné a výkonné moci. (Kosař, David, ŠIPULOVÁ, Katarína. Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi).

¹³¹ Takovým případem může být například rozšíření práv transgender osob.

Posledním a nejextrémnějším důvodem může být i snaha o zakonzervování se u moci na neurčito.¹³²

Kosař ve své práci¹³³ identifikuje tři court-packingové strategie: *rozšiřovací* (zvýšení počtu soudců daného soudu), *redukční* (snížení počtu soudců daného soudu) a *obměňovací* (změna soudců za současného zachování jejich počtu). Mezi jednotlivé strategie poté podřazuje rozličné techniky ovlivnění soudní moci, které byly uplatněny v různých státech. V následující části budou jednotlivé strategie, tak jak je Kosař popisuje, podrobněji rozebrány.

Rozšiřovací strategie je základní court-packingovou strategií a podle toho, jak se pojem chápe, může být i samotnou definicí court-packingu. Pravděpodobně nejznámějším příkladem této strategie je plán amerického prezidenta Franklina D. Roosevelta, který se snažil navýšit počet soudců amerického Nejvyššího soudu, aby docílil prosazení svých reforem obecně známých jako New Deal.¹³⁴ Roosevelt se svým plánem nakonec úspěšný nebyl, tuto techniku se nicméně podařilo prosadit například v některých jihoamerických státech nebo například i v Maďarsku.¹³⁵

Druhá strategie, se kterou Kosař pracuje, totiž strategie *redukční*, není v praxi příliš často využívána, což se přičítá vysokým politickým nákladům na provedení takovéto reformy. Snížení počtu soudců, za účelem zbavení se těch, kteří stojí v opozici k současné vládě, je totiž politicky velmi těžko obhajitelné. Účelovost takového postupu je těžké zakrýt.¹³⁶

Za určitých okolností lze mezi tuto strategii řadit i techniku záměrného zmaření výběru nových soudců.¹³⁷ Například orgán, který kontrasignuje jmenování soudců, může jmenování zabránit, pokud je spokojen s aktuálním obsazením určitého soudu a pokud by v případě jmenování nového soudce došlo k přeskupení sil na soudu a k vytvoření nové většiny. K takové události došlo například v USA, kdy republikánský senát odmítl hlasovat o nominaci Merricka Garlanda, kandidáta prezidenta Baracka Obamy, na post soudce Nejvyššího soudu. Tato taktika se vyplatila, Donald Trump, který vyhrál prezidentské volby

¹³² SWEENEY, Richard J. Constitutional Conflicts in the European Union: Court packing in Poland versus the United States. *Economics and Business Review*, str. 5.

¹³³ Kosař, David, ŠIPULOVÁ, Katarína. Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi, str. 90.

¹³⁴ Viz. například: MAILEY, Richard. Court-Packing in 2021: Pathways to Democratic Legitimacy, str. 48,49.

¹³⁵ Kosař, David, ŠIPULOVÁ, Katarína. Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi, str. 94,95.

¹³⁶ Ibid., str. 95-99.

¹³⁷ Ibid., str. 96.

rok poté, navrhl jiného, mnohem konzervativnějšího kandidáta, který byl následně Senátem schválen.¹³⁸

Třetí, *obměňovací*, strategií je obměna soudce či soudců za současného zachování jejich počtu. Nejčastějším příkladem takovéto techniky je snížení horní věkové hranice pro zánik funkce soudce ze zákona. K tomu došlo například v rámci polských a maďarských reforem justice a mělo to za následek hromadnou obměnu soudcovského stavu.¹³⁹ V určitých případech je o této strategii možné hovořit i v případě zvýšení dolní věkové hranice pro výkon funkce soudce. K podobnému postupu došlo například v Indonésii, kde se vláda tímto krokem snažila „zbavit“ jednoho z ústavních soudců, který byl ke krokům vlády často kritický.¹⁴⁰

Do této strategie Kosař řadí například i zkrácení délky mandátu nebo účelová kárná řízení se soudci, k čemuž došlo například v Polsku. Vládnoucí strana PIS za účelem „potrestání“ neloajálních soudců zřídila nový kárný senát nejvyššího soudu, který obsadila svými lidmi.

Jak již bylo naznačeno na počátku této kapitoly, je zřejmé, že některé výše uvedené techniky mohou být v určitých případech motivovány legitimními cíli. Počet soudců může být například navýšen nebo naopak redukován z důvodu navýšení či snížení soudního nápadu. Pokud jsou takovéto reformy doprovázeny jasnými procesními pravidly, kdy je například navýšení počtu soudců rozloženo na několik let dopředu, nelze podle mého názoru hovořit o court-packingu. Pokud jej tedy alespoň chápeme ve shodě s Kosařem jako techniku směřující k účelovému obsazení soudu loajálními soudci.

Od těchto případů však musíme rozlišovat opatření, která mohou taktéž vést k legitimním cílům, avšak onu účelovost obsazení soudu obsahují. V této souvislosti se mluví například o court-packingových plánech Demokratické strany v USA poté, co v roce 2020 zvítězila v prezidentských volbách a dosáhla většiny jak v Senátu, tak i ve Sněmovně reprezentantů.¹⁴¹
¹⁴² Legitimní court-packingové plány by taktéž mohly přicházet v úvahu v Polsku v případě,

¹³⁸ MAILEY, Richard. Court-Packing in 2021: Pathways to Democratic Legitimacy, str. 37.

¹³⁹ Viz. předchozí kapitola.

¹⁴⁰ ABDURRACHMAN, Satrio. Court Packing, Indonesia Style: The Revision of the Indonesian Constitutional Court Law. *Verfassungsblog* [online]. 2020, 1-4 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: doi:10.17176/20200901-183337-0.

¹⁴¹ Court-packing by mohl být reakcí na předchozí neschválení kandidáta prezidenta Baracka Obamy na post soudce nejvyššího soudu USA. Republikánský senát kandidáta neschválil na základě velmi sporných důvodů.

¹⁴² TUSHNET, Mark. Court-Packing On the Table in the United States? *Verfassungsblog* [online]. 2019, 1-4 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: doi:10.17176/20190517-144311-0.

kdy by se k moci dostala nová vláda, která by se snažila napravit některé nelegitimní kroky předchozí vlády PIS.

Názory na výše uvedenou problematiku se v odborné literatuře různí. Sporné je především to, zdali by court-packing mohl být vůbec legitimním nástrojem a v případě, že by legitimním nástrojem byl, jaká technika court-packingu by měla být uplatněna a v jaké míře. Obecně se však jedná o velmi kontroverzní opatření.

Mailey¹⁴³ se ve své práci zabývá možnou legitimitou court-packingu v USA v roce 2021. Mluví o tzv. konzervativním (nikoliv transformativním) court-packingu, jehož pomocí má být napraveno nelegitimní složení amerického Nejvyššího soudu, které může bránit progresivním reformám nové administrativy. Ve své práci se snaží ospravedlnit court-packing pomocí Ackermanovy známé teorie dualismu ústavních momentů¹⁴⁴, přičemž se zaměřuje pouze na tzv. rozšiřovací strategii. I přesto, že je jeho studie zasazena do amerického kontextu, závěry v ní obsažené je možné zobecnit. Mailey dospívá k závěru, že court-packing by byl legitimním postupem pouze ve dvou výjimečných případech.

Prvním případem je rozšíření soudu jmenováním soudců nových, avšak za *ústavně* změněného procesu jmenování, který by vedl k výběru soudců více neutrálních. Další možností je poté jmenování pouze takového počtu soudců, kterým by bylo dosaženo na příslušném soudu ideové rovnováhy (například 8 soudců jmenovaných minulou vládou a 8 soudců jmenovaných vládou současnou).¹⁴⁵ V souladu s Ackermanovou teorií by pak druhá z možností měla být navíc podpořena (schválena) voliči ve volbách, kteří by court-packingu dodali onu potřebnou legitimitu.¹⁴⁶

Z výše uvedeného je patrná snaha o určitou rovnováhu. Pokud by měl být court-packing skutečně proveden, mělo by se jednat o umírněné řešení.

Další autoři, kteří připouští možnost legitimního court-packingu, argumentují především principem svrchovanosti lidu. Pokud lid, který je zdrojem veškeré moci, rozhodne a zvolí

¹⁴³ MAILEY, Richard. Court-Packing in 2021: Pathways to Democratic Legitimacy.

¹⁴⁴ Tato teorie zjednodušeně řečeno říká, že určité demokraticky problematické či nelegitimní taktiky mohou být postupem času zlegitimizovány za předpokladu, že si proponenti těchto technik, navzdory jejich uplatnění, udrží po určitou dobu vysokou podporu veřejnosti a za předpokladu, že se o těchto technikách bude vést intenzivní společenská debata. (ACKERMAN, Bruce A. *We the People: Transformations*. Belknap Press of Harvard University Press, 1991. ISBN 0674948408., ACKERMAN, Bruce A. *We the people: Foundations*. Belknap Press of Harvard University Press, 1993. ISBN 0674948416.)

¹⁴⁵ Pokud tedy předchozí politická většina užila court-packingové strategie a rozšířila počet soudců o dva, není možné reagovat zvýšením počtu soudců například o pět a zpětně tak změnit ideovou většinu soudu.

¹⁴⁶ Ibid. str. 59-65. Voliči by ve volbách podpořili politickou stranu proto (i přes to), že court-packing uplatnila jako nástroj k nápravě nelegitimního složení určitého soudu.

své zástupce, aby prosazovali určitou politiku, soudy by neměly takovému prosazování bránit. Podle Kennedyho¹⁴⁷ by v takovémto případě court-packing mohl být obhajitelný, pokud by nezpůsobil jinou nepřímou závažnou újmu.

Problém nicméně může být, že takovou újmu je velmi obtížné předpovídat. Jakmile je court-packing proveden a soudní moc je omezena, posílené postavení ostatních složek moci může být velmi snadno zneužito k útokům na samotné principy demokracie.

V rámci úvah o legitimitě court-packingu bude zajisté hrát důležitou roli proporcionalita. Mělo by být vždy zjišťováno, zdali nelze stejného cíle dosáhnout jiným, vhodnějším způsobem, a vždy by měly být poměřovány jednotlivé proti sobě stojící hodnoty.

Osobně se domnívám, že court-packing může být považován za legitimní spíše ve výjimečných případech. Hrozba stanovení možného precedentu, který by měl za následek to, že by se tato technika stala normou, je podle mého názoru příliš vysoká. Pokud má být zachován princip dělby moci, soudy se nesmějí stát nástrojem v rukou politiků.

Na court-packing lze ale nahlížet i jinak. Pro soudce by možné uplatnění této techniky mělo představovat jakýsi limit pro jejich rozhodování.¹⁴⁸ Mělo by být výstrahou k tomu, aby jejich rozhodování nebylo příliš aktivistické a mělo by je zároveň podporovat v obecné snaze o získávání důvěry ve společnosti. Z tohoto pohledu tak může docházet k omezování nezávislosti soudců, aniž by byl court-packing vůbec proveden.

4.2. Kárná řízení se soudci

V souvislosti s kárnými řízeními je nutné rozlišit dva pojmy, a to konkrétně *ovlivnění kárného řízení* a kárné řízení jako *technika ovlivnění nezávislosti soudců*. Oba pojmy spolu úzce souvisí, nicméně nejsou totožné. *Ovlivněním kárného řízení* lze rozumět získání vlivu nad rozhodováním kárného orgánu, případně i nad rozhodováním kárného navrhovatele. K tomu je možné využít všech rozličných individuálních i institucionálních technik uvedených výše v tabulce.

Naopak kárné řízení ve smyslu *techniky ovlivnění nezávislosti soudců* v podstatě znamená možnost využití pravomoci k zahájení kárného řízení jako jakési hrozby. Samotná hrozba

¹⁴⁷ KENNEDY, Duncan. *Authoritarian Constitutionalism in Liberal Democracies*, str. 24.

¹⁴⁸ ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace*, str. 36.

zahájení kárného řízení může být v určitých případech dostatečná k tomu, aby bylo rozhodnutí konkrétního soudce ovlivněno. Kárné řízení pak vlastně nemusí ani začít. Takovým případem může být zkušenost z Polska, kdy tamní vláda PIS hrozila kárným řízením těm, kteří rozhodovali o zákonnosti jmenování některých soudců. Do zákona byla v Polsku přidána velmi konkrétní kárná provinění, která v podstatě soudcům znemožňovala nezávisle rozhodovat.¹⁴⁹

Samotná kárná řízení mohou být ovlivňována jak *institucionálními*, tak *individuálními* technikami. O *institucionální* techniky se bude jednat v případě, kdy záměrem politiků bude obecná změna institucionálního nastavení pravidel kárného řízení, která by umožňovala systematictější útoky na jednotlivé soudce a soudní moc jako celek. Takovým případem může být například zrušení dosavadního kárného orgánu a vytvoření orgánu nového, tak jako se tomu stalo v Polsku.¹⁵⁰

Naopak pokud budou političtí aktéři cílit spíše na ovlivnění konkrétního případu, bude se jednat o techniku *individuální*. Příkladem takové techniky může být ovlivnění jmenovacího procesu a dosazení „svých“ soudců do kárného orgánu. Individuální techniky by se mohly pravděpodobně uplatňovat spíše v případech kárných řízení proti předsedům soudů, kteří disponují vícero pravomocemi dovnitř soudní moci.

K tomu, aby měli politici kompletní kontrolu nad kárným řízením, musí mít, krom vlivu na rozhodování kárného orgánu, také vliv na zahájení samotného kárného řízení. Ten může být vykonáván buď přímo, kdy sami politici budou disponovat pravomocí kárné řízení zahájit, nebo nepřímo, kdy budou ovládat jinou osobu, která pravomocí k zahájení kárného řízení disponuje.

Proto, aby mohl kárný orgán rozhodovat podle vůle politiků, bude v případě individuálních technik ovlivňování taktéž potřeba, aby byla kárná provinění formulována dostatečně obecně.

¹⁴⁹Council of Europe. Venice Commission, Opinion, Poland, Opinion no. 977/2020, dne 22. června 2020, CDL-AD(2020)017, body 24-43.

¹⁵⁰ Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374 (Úř. věst. L 22/65, 27.1.2017), body 22-25.

5. Návrhy na posílení nezávislosti soudní moci v ČR

Následující část vychází z analýzy technik ovlivňování soudní moci provedené v předchozí kapitole a navrhuje opatření, která mohou alespoň částečně přispět k jejich eliminaci v rámci českého právního řádu.

Jednotlivé návrhy na posílení nezávislosti soudní moci v České republice cílí především na potření technik, které byly uplatněny v Maďarsku a v Polsku. Nejdříve bude pojednáno obecně o některých teoretických možnostech posílení nezávislosti soudní moci. Následně pak přistoupím k návrhům konkrétním. Předestřu některé, dle mého názoru vhodné, změny na úrovni Ústavy a dále pak předložím návrhy na úpravu kárných řízení.

Polské a maďarské zkušenosti ukazují, že v určitých případech je obrana proti útokům na nezávislost soudní moci velmi obtížná. Určité možnosti, jak nezávislost soudní moci více ochránit, nicméně existují.

5.1. Některá teoretická východiska návrhů na posílení nezávislosti soudní moci

Proti těm nejvíce flagrantním útokům na nezávislost soudní moci lze legislativně bojovat především zvýšením prahu změnitelnosti určitých ustanovení, která nezávislost soudní moci chrání. Toho lze docílit nejméně třemi možnými způsoby.

Tím patrně nejjednodušším, zachovávajícím současný systém pramenů práva, je vtělení určitých zákonných ustanovení do Ústavy. Jinak řečeno povýšení určitých norem na ústavní úroveň.

Další možností je vytvoření úplně nového formálního pramene práva, který by se z hlediska právní síly nacházel mezi zákonem a Ústavou (ústavním zákonem).¹⁵¹ Pro přijetí takového právního předpisu by bylo zapotřebí více hlasů, než je potřeba pro přijetí běžného zákona a zároveň méně hlasů, než je potřeba pro přijetí zákona ústavního. Umožnilo by to nově upravit určitá, pro demokratický právní stát důležitá, pravidla, jejichž úprava v Ústavě nemusí být z rozličných důvodů vhodná.

Poslední možností je pak vytvoření několika kategorií norem v rámci samotné Ústavy. První kategorie by byla nejjednodušeji změnitelná a neobsahovala by z hlediska demokratického

¹⁵¹ V jiných zemích se o zákonech tohoto druhu hovoří jako o tzv. organických zákonech. Existují například ve Španělsku, ve Francii či v Maďarsku.

právního státu tolik stěžejní právní normy. Kategorie druhá by obsahovala normy důležitější, u kterých by byl vyšší práh změnitelnosti. Kategorie třetí by pak obsahovala určité „super normy“, které by byly absolutně nezměnitelné.¹⁵² Lze si představit, že by do této poslední kategorie spadaly principy, které jsou dle aktuálního výkladu ÚS považovány za tzv. materiální ohnisko Ústavy.¹⁵³

Pro více rigidní Ústavu hraje roli kromě posílení demokratických principů také argument posílení právní jistoty. Každý občan by snadno mohl dojít k závěru, zda jsou pravidla porušována či nikoliv a případným útokům na ústavní principy se postavit.

„Zakonzervování“ určitých norem může být na druhou stranu i nevýhodou. Lze zajisté připustit, že postupem času mohou nastat určité okolnosti, kdy může být možnost snadnější změny právního řádu praktická.

Další teoretickou možností, jak zabránit útokům na nezávislost justice, je umožnění přezkumu souladnosti zákonů s ústavním pořádkem i obecným soudům.¹⁵⁴ Zkušenosti z Polska i Maďarska ukazují, že je poměrně snadné ovládnout ústavní soud, jakožto jediný soud svého druhu v zemi. Pokud se to politikům podaří, nic dalšího jim v útocích na demokratické principy již nebrání. Pokud by však souladnost zákonů s Ústavou mohly zkoumat i obecné soudy, prosazení neústavních reforem by mohlo být o dost obtížnější. Vždy je totiž jednodušší ovládnout jeden soud než celou soudní soustavu.¹⁵⁵ Takováto reforma by nicméně znamenala v podstatě „překopání“ současného koncentrovaného modelu ústavního soudnictví na model difuzní či na jakýsi hybrid.

5.2. Návrhy na změnu Ústavy České republiky

Z hlediska posílení nezávislosti soudní moci v České republice se jako nejvíce vhodné jeví dvě možnosti. První možností je vtělení určitých zákonných ustanovení, která jsou důležitá z hlediska ochrany justice, přímo do Ústavy. Možností druhou je poté rozšíření výčtu tzv. organických zákonů podle čl. 40 Ústavy, ke kterým je potřeba souhlasu obou komor

¹⁵² KOSAŘ, David a Katarína ŠIPULOVÁ. How to Fight Court-Packing? *Constitutional Studies*, str. 150.

¹⁵³ Například nálezy ÚS Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 uvádí jako nezměnitelné principy „svrchovanost lidu“ a principy obsažené v čl. 5, 6 Ústavy a čl. 23 Listiny dále hovoří o „několika člancích I. hlavy Ústavy a I. a V. hlavy Listiny“. Jiný demonstrativní výčet je uveden v rozhodnutí ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008. Konkrétní výčet principů tvořících materiální ohnisko Ústavy ÚS nikdy neuvedl.

¹⁵⁴ SADURSKI, Wojciech. Lessons from Poland's Democratic Backsliding. *Constitutional Studies*, str. 72.

¹⁵⁵ Polské obecné soudy se místo na ÚS, který byl ovládnut stoupenci PIS, obracely pomocí předběžných otázek na SDEU. Viz. předchozí kapitola.

Parlamentu, o další zákony, které jsou pro nezávislost soudní moci stěžejní. Jiné možné návrhy by vyžadovaly hlubší rekonstrukci právního řádu a byly by obtížněji proveditelné.

Ústava České republiky řadu pojistek proti útokům na nezávislost soudní moci již obsahuje. Explicitně je v ní stanoven počet soudců Ústavního soudu, jejich funkční období, stejně jako způsob jejich jmenování.¹⁵⁶ V Ústavě je i přímo zakotven princip nezávislosti soudů a soudců, jejich neodvolatelnost a nepřeložitelnost k jinému soudu, stejně jako neslučitelnost funkce soudce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.¹⁵⁷

Co v Ústavě naopak zakotveno není, je přesný věk odchodu soudců do důchodu. Ten je stanoven v běžném zákoně – v zákoně o soudech a soudcích. Politickým aktérům je tak umožněno „zbavit se“ běžnou legislativní změnou poměrně velkého počtu soudců tím, že se sníží jejich věk odchodu do důchodu. Pokud by zákonodárce vtělil věkovou hranici pro výkon funkce soudce do zákona o Ústavním soudu¹⁵⁸ (ZÚS), mohl by se teoreticky (pokusit) „zbavit“ i soudců ústavních. Těmto praktikám, které byly provedeny jak v Polsku, tak v Maďarsku, by mohlo být zabráněno vložím maximální věkové hranice pro výkon funkce soudce přímo do Ústavy.

Návrh na včlenění věkové hranice do Ústavy byl přitom již v Poslanecké sněmovně jednou projednáván. Jednalo se o velkou novelu Ústavy ministra spravedlnosti Otakara Motejla. Návrh byl však v rámci druhého čtení zamítnut.¹⁵⁹

Pro posílení nezávislosti soudní moci by taktéž mohlo být vhodné zakotvit v Ústavě orgán, který bude mít na starost kárné řízení se soudci, určit složení tohoto orgánu a případně i způsob jmenování jeho členů. Důležitost orgánu kárného řízení se z hlediska nezávislosti soudní moci ukázala v rámci polských reforem justice. Jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole, v Polsku byla běžným zákonem zřízena nová disciplinární komora Nejvyššího soudu, která byla obsazena politicky loajálními soudci a využívána k útokům na soudce, kteří byli ke krokům vlády kritičtí. Začlenění základních kontur kárného řízení do Ústavy by mohlo zabránit arbitrárnímu zřizování nových kárných orgánů a zpolitizování kárného řízení.

¹⁵⁶ Účast prezidenta republiky a senátu na jmenovacím procesu se jeví jako vhodná, umožňující volbu více neutrálních soudců.

¹⁵⁷ Ústava čl. 81-84.

¹⁵⁸ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁵⁹ *Sněmovní tisk 541/0: Novela Ústavy České republiky–EU* [online]. [cit. 2021-6-14]. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=541&ct1=0>.

Stejně důležitá, ne-li důležitější, je i úprava jmenování soudců. Benátská komise ve svých dokumentech¹⁶⁰ doporučuje, především pro tranzitní demokracie, zakotvit do Ústavy i jasné pojistky proti zneužití procesu jmenování soudců. Česká ústava se přitom o jmenování soudců obecných soudů téměř nezmiňuje. Omezuje se toliko na konstatování, že soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení. Za úvahu by dle mého názoru stálo alespoň doplnění, že podrobnosti ohledně procesu jmenování soudců stanoví zákon. Nynější situaci, kdy jsou soudci vybíráni podle vnitřní instrukce ministerstva spravedlnosti, nelze považovat za ideální.¹⁶¹

V rámci polských a maďarských reforem justice se ukázalo, jak jednoduše lze ústavní soudy paralyzovat prostřednictvím změn zákona o ústavním soudu. To se týkalo především změn potřebného kvora a potřebné většiny pro přijetí rozhodnutí soudu. Polská vláda by se k uvedeným změnám pravděpodobně neuchýlila, kdyby byla stanovena v Ústavě. Z důvodu ústavního zakotvení vláda PIS nemohla například omezit práva opozičních poslanců a senátorů a soudních funkcionářů k podání návrhu na zrušení zákona k ústavnímu soudu. Je však otázkou, zdali by se k tomuto kroku vláda skutečně odhodlala. Zajisté by si to vyžádalo vysoké politické náklady.

Z důvodů výše uvedených, by tak v Ústavě mohlo být obsaženo i kvorum a potřebná většina pro přijetí rozhodnutí ÚS, stejně jako aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení zákona. Okruh subjektů oprávněných k podání návrhu by se mohl rozšířit alespoň o předsedy nejvyšších soudů.¹⁶²

Posílení všech výše uvedených prvků nezávislosti soudní moci by taktéž mohlo být docíleno začleněním některých zákonů do článku 40 Ústavy, ve kterém jsou vyjmenovány zákony, k jejichž změně je potřeba souhlasu obou komor Parlamentu. Konkrétně by se jednalo o zákon o Ústavním soudu, zákon o soudech a soudcích a zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.¹⁶³ Jako nejdůležitější vnímám především posílení rigidity ZÚS.

¹⁶⁰Council of Europe. Venice Commission, Report, On Judicial Appointments, CDL-AD (2007)028, bod 6.

¹⁶¹ Od 1.1. 2022 budou soudci nově vybíráni na základě zákonem upraveného výběrového řízení (Zákon č. 218/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

¹⁶² Podle § 9 zákona č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě, který byl na našem území účinný do roku 1948, mohl podat návrh na zrušení zákona taktéž Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud.

¹⁶³ Konkrétně zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Ovládnutí polského Ústavního tribunálu by nebylo nikdy úspěšné, kdyby se vládnoucí straně PIS nepodařilo na post předsedy soudu dosadit svého nominanta. Ukázalo se, že předseda ústavního soudu může hrát při obraně soudu proti útokům na jeho nezávislost důležitou roli. V souladu s jinými mezinárodními doporučeními¹⁶⁴ by tak bylo taktéž vhodné, aby byli předseda i místopředseda soudu jmenováni prezidentem republiky na návrh soudců, tedy aby nebyli jmenováni prezidentem republiky z jeho vlastní vůle. Z hlediska nezávislosti by taktéž bylo vhodné, aby předseda, místopředseda, i jiní řadoví soudci ÚS nemohli být do své funkce opětovně jmenováni. § 2 ZÚS by mohl být upřesněn o informaci, že předsedu ani místopředsedu není možné z jejich funkce odvolat, s výjimkou rozhodnutí v kárném řízení.¹⁶⁵

5.3. Návrhy na změnu právní úpravy kárných řízení v České republice

V této kapitole budou více dopodrobna rozebrány některé návrhy na změnu právní úpravy kárných řízení v České republice. S ohledem na téma této práce se návrhy budou zabývat pouze posílením soudcovské nezávislosti. Nebudou se týkat efektivnosti či přísnosti kárných řízení, ani často zmiňovaného práva kárně stíhaného soudce na odvolání.¹⁶⁶

Kárná řízení jsou krom nezávislosti soudní moci další prostředek, kterým by měl být zajištěn řádný výkon soudnictví. Při úvahách nad posílením soudcovské nezávislosti musí být bráno na zřetel, že účelem nikdy není dosažení absolutně nezávislých soudců, kteří by byli absolutně neodpovědní. Posílením soudcovské nezávislosti nemůže dojít k popření soudcovské odpovědnosti. Nezávislost a odpovědnost jdou svým způsobem proti sobě a je mezi nimi nutné nalézt určitou rovnováhu.¹⁶⁷

Vhodné nastavení kárného řízení, které by dostalo jak požadavkům na odpovědnost, tak i nezávislost soudců, je pro správné fungování soudnictví stěžejní. Troufám si tvrdit, že jde o jeden z nejobtížnějších úkolů justiční politiky.

¹⁶⁴ Council of Europe. Venice Commission, Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice, CDL-PI (2020)004, bod 4.7.

¹⁶⁵ Neodvolatelnost soudních funkcionářů obecných soudů z funkce je upravena v § 106 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

¹⁶⁶ Právo kárně stíhaného soudce na odvolání proti kárnému opatření znovu zavádí novela zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 683/0, [cit. 2021-5-25]. dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=683&CT1=0>.

¹⁶⁷ PIMENTEL, David. Balancing Judicial Independence and Accountability in a Transitional State: The Case of Thailand. *Pacific Basin Law Journal*. 2016, 33(2), str. 172.

Aktuální zákonná úprava kárných řízení v České republice řadu záruk nezávislosti již obsahuje a naplňuje i všechny institucionální požadavky, které vyplývají z judikatury ESLP.¹⁶⁸ V kárných senátech mají soudci a přisedící stejné početní zastoupení (tři na tři). Členové kárných senátů jsou losováni předsedou NSS na pětileté funkční období z řad soudců, státních zástupců, advokátů a členů akademické sféry. Kandidáty na pozici v kárném senátu navrhuje buď předsedové jednotlivých soudů nebo předseda advokátní komory, nejvyšší státní zástupce nebo děkani právnických fakult veřejných vysokých škol.¹⁶⁹

Právní postavení členů právnických profesí, které jsou v kárném senátu zastoupeny, zajišťuje jejich relativní nezávislost. Pravděpodobnost toho, že by mohli být ovlivněni ze strany jejich primárních zaměstnavatelů, je minimální. Představitelé výkonné ani zákonodárné moci nemají pravomoc složení kárných senátů jakkoliv ovlivňovat, sami se na rozhodování o kárných proviněních nepodílejí.

Jediný problém z hlediska nezávislosti kárného soudu snad může představovat skutečnost, že přisedící, na rozdíl od soudců, nemají trestní imunitu. Otázkou nicméně je, jak důležitou garancí nezávislosti imunita v tomto případě skutečně představuje. Imunita soudců obecných soudů je omezena toliko na trestné činy spáchané při výkonu funkce a k trestnímu stíhání dává souhlas prezident republiky¹⁷⁰, který je sám kárným žalobcem.¹⁷¹ Absence imunity přisedících je v tomto případě, dle mého názoru, ospravedlněna účelem, který má přítomnost přisedících v kárných senátech zajistit.

Pokud by se přeci jen politickým aktérům podařilo složení kárného soudu ovlivnit, případně ovlivnit rozhodování jeho členů, bylo by, dle mého názoru, možné posílit soudcovskou nezávislost konkretizací jednotlivých kárných proviněních. Jak ve svých dokumentech uvádí i Benátská komise¹⁷², příliš obecné definice kárných proviněních zvyšují riziko jejich extenzivní interpretace a zneužití. Vyčerpávající vymezení jednání narušujících důstojnost soudcovské funkce či důvěru v nezávislé rozhodování soudů je nicméně velmi obtížné.

K posílení soudcovské nezávislosti by však mohlo dojít alespoň částečnou konkretizací skutkových podstat. Případně by mohl být do zákona zaveden demonstrativní výčet jednání naplňujících znaky kárného proviněních, který by byl doplněn o obecnou klauzuli. Zavedení

¹⁶⁸ Rozsudek ESLP z 9. 1. 2013, *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11.

¹⁶⁹ § 4 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

¹⁷⁰ § 76 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

¹⁷¹ §8 odst. 2 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

¹⁷² Council of Europe. Venice Commission (2019), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges*, CDL-PI (2019)008, bod 3.4.2.1.

konkrétněji specifikovaných kárných provinění do zákona by pak mohlo dopomoci i v boji proti často zmiňovanému soudcovskému korporativismu, kdy je soudcům vyčítáno přílišné ochránářství svých „kolegů“.

Dalším problémem z hlediska soudcovské nezávislosti může být zneužití pravomoci kárného navrhovatele k podání kárného návrhu.

Této hrozbě by bylo možné předejít ustanovením nového nezávislého orgánu kárného žalobce. Kárný žalobce by mohl mít podobné zákonné postavení jako například veřejný ochránce práv, se všemi zárukami nezávislosti. Demokratická legitimita takového orgánu by mohla být, stejně jako u ombudsmana, odvozena od Poslanecké sněmovny.¹⁷³ Ustavením kárného žalobce by byla posílena jak nezávislost vnější, tak nezávislost vnitřní. Zneužití pravomoci zahájit kárné řízení totiž mohou i předsedové jednotlivých soudů.

Zřízením úřadu kárného žalobce by pak mohlo dojít i k posílení efektivity kárných řízení. Je všeobecně známo, že ministr spravedlnosti ani prezident, jejichž funkční období je navíc omezené, nemají do fungování soudnictví potřebný vhled.¹⁷⁴ Často nedisponují potřebnými informacemi, které by k podání kárného návrhu mohly vést. Podle statistik jsou nejčastějšími kárnými žalobci předsedové soudů, kteří se uvnitř soudní moci pohybují a o konání jednotlivých soudců mají přehled.¹⁷⁵

Dalším institutem, který by mohl být teoreticky zneužit k útokům na nezávislé soudce je dočasné zproštění kárně stíhaného soudce z výkonu funkce, k čemuž je oprávněn ministr spravedlnosti.

V tomto směru je však důležité, že se zproštěný soudce může proti rozhodnutí ministra bránit a podat námitky k soudu.¹⁷⁶ O nich pak musí být rozhodnuto v krátké desetidenní lhůtě.¹⁷⁷ Takováto právní úprava je, dle mého názoru, proti případnému zneužití pravomoci ministra dostatečnou zárukou.

¹⁷³ KOSAŘ, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky*, str. 77.

¹⁷⁴ *Ibid.*, str. 76.

¹⁷⁵ KOSAŘ, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, **2017**(2).

¹⁷⁶ § 100 odst. 1 zákona 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Možnost obrany kárně stíhaného soudce proti zproštění z výkonu funkce vyžaduje ve své judikatuře i ESLP (viz. rozsudek ESLP z 23. 5. 2017, *Paluda proti Slovensku*, stížnost č. 33392/12).

¹⁷⁷ § 13a zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Zajímavé v tomto ohledu ale je, že institut dočasného zproštění funkce z důvodu kárného stíhání nelze, po zásahu ÚS,¹⁷⁸ aplikovat na předsedy a místopředsedy soudů.¹⁷⁹ Ti přitom disponují důležitými pravomocemi dovnitř soudní moci, jejichž zneužití může být právě důvodem pro zahájení kárného stíhání i pro dočasné zproštění funkce. Domnívám se, že pro takovéto rozlišování mezi soudci a soudními funkcionáři není v tomto případě důvod.

K posílení soudcovské nezávislosti by konečně mohlo dojít i zrušením možnosti kárného návrhatele vzít kárný návrh zpět.¹⁸⁰ Takováto možnost představuje, dle mého názoru, jen další „bič“ v rukou kárných návrhatelů, kterým mohou ovlivňovat kárně stíhané soudce. Možnost zpětvzetí kárného návrhu navíc ohrožuje legitimitu kárného soudnictví a důvěru veřejnosti v soudní moc.

O skutečnosti, zdali se kárně stíhaný soudce napravil natolik, že není třeba, aby byl kárně potrestán, by měl rozhodovat soud a nikoliv kárný návrhatel. Jak navíc poznamenává Kosar¹⁸¹, institut zpětvzetí kárných žalob může zároveň i negativně ovlivňovat výběr soudních funkcionářů. Zpětvzetí kárné žaloby proti určitému soudci se může stát neformální podmínkou pro získání funkce předsedy soudu.¹⁸²

Problematičnost institutu zpětvzetí kárného návrhu se potvrdila i v několika případech v praxi. Mezi ty nejspornější spadá zpětvzetí kárných žalob ministrem spravedlnosti Pavlem Blažkem.¹⁸³

¹⁷⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08.

¹⁷⁹ Ibid., § 100a.

¹⁸⁰ § 14 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

¹⁸¹ KOSAR, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky.*, str. 78.

¹⁸² Kárnou žalobu nutně nemusí vzít zpět předseda soudu, který ji podal. Může tak učinit i jeho nástupce.

¹⁸³ KOSAR, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky.*, str. 78.

6. Ochrana nezávislosti soudní moci ze strany českých soudů

Proti některým útokům na nezávislost soudní moci mohou zajisté bojovat i samy soudy, především pak soudy ústavní. Ovšem za předpokladu, že jejich členové jsou řádně jmenováni a jejich výklad zákonů nepodléhá přání politiků. V Polsku i v Maďarsku ústavní soudy proti útokům na nezávislost justice dlouhou dobu úspěšně vystupovaly, přičemž polský soud měl pozici o něco jednodušší. Kaczyńského vláda PIS neměla v parlamentu, na rozdíl od vlády premiéra Orbána, ústavní většinu.

Polský Ústavní tribunál při obraně své nezávislosti připustil svoji pravomoc přezkoumávat zákon zakotvující jeho postavení, tedy zákon o Ústavním tribunálu.¹⁸⁴ Ústavní soud Maďarska svoji jurisdikci ve věci přezkumu ústavních zákonů vyloučil.¹⁸⁵

Český ÚS se ve své judikatuře vyjádřil jak ke své pravomoci přezkoumávat zákon o Ústavním soudu, tak ke své pravomoci přezkoumat zákon ústavní.¹⁸⁶ Dospěl přitom k závěru, že je oprávněn zrušit ustanovení obou právních předpisů, ovšem pouze za předpokladu, že by nebyly splněny procedurální či kompetenční podmínky pro přijetí takového zákona, nebo za předpokladu, že by byl zákon z obsahového hlediska v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy.

ÚS sice v jiném nálezu¹⁸⁷ uvedl, že princip nezávislosti soudní moci patří do materiálního ohniska Ústavy, lze však jen těžko spekulovat, jaký postoj by zaujal vzhledem k výše uvedeným technikám ovlivňování. Domnívám se, obzvláště vzhledem k polským událostem, že by ÚS měl ve věci přezkumu ustanovení ZÚS připustit svoji úplnou pravomoc a neomezovat se toliko na přezkum (ne)souladnosti ustanovení s materiálním ohniskem Ústavy.

„Jiný výklad by byl v rozporu s účelem a postavením Ústavního soudu, připouštěl by např. možnost podústavním zákonem snížit dosažený stupeň procesní ochrany lidských práv či materiálně omezit Ústavou stanovené pravomoci Ústavního soudu.“¹⁸⁸

Ke stejnému závěru pak dospívá i Benátská komise, když uvádí, že každý běžný zákon musí podléhat kontrole ústavnosti. Pokud by tomu tak nebylo, jakýkoliv zákon, který by uváděl:

¹⁸⁴ Rozhodnutí polského ústavního soudu ze dne 14. ledna 2016, K47/15.

¹⁸⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska 61/2011.

¹⁸⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09, usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013 sp. zn. Pl. ÚS 23/13.

¹⁸⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 21.

¹⁸⁸ Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013 sp. zn. Pl. ÚS 23/13.

„kontrola ústavnosti norem se tímto zakazuje, zákon vstupuje v účinnost okamžitě“, by byl smutným koncem pro ústavní soudnictví.¹⁸⁹

Český NSS se, možná i v reakci na polské události, vyjádřil¹⁹⁰ i k další technice omezování nezávislosti soudní moci. Konkrétně ke snaze o zabránění vykonatelnosti nálezů ÚS jejich nepublikováním ve Sbírce zákonů. Uvedl, že veřejné vyhlášení nálezu ÚS je notoriitou, na které nemůže budoucí oficiální publikace ve Sbírce zákonů nic změnit. Možné budoucí snahy o zabránění výkonu nálezu ÚS tímto postupem by tak, alespoň z právního pohledu, neměly mít jakýkoliv význam.

Jak bylo možné vidět v rámci polských a maďarských událostí, soudy a soudci poměrně účinně chránili svoji nezávislost též odvoláváním se na mezinárodněprávní smlouvy chránící základní práva a svobody a obracením se na mezinárodní soudní tribunály. Postavení těchto dokumentů v českém právním řádu bylo objasněno Ústavním soudem ve velmi známém konkursním nálezu.¹⁹¹

ÚS interpretuje pojem ústavního pořádku tak, že do něj zahrnuje i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (MSLP) a považuje je za referenční rámec, vůči kterému přezkoumává ústavnost zákonů. ÚS tak učinil navzdory vůli ústavodárce, který MSLP do ústavního pořádku¹⁹² nezařadil. ÚS se tímto nálezem mimo jiné vyslovil i proti difuznímu soudnictví svého druhu. Pokud by totiž MSLP nebyly oním referenčním rámcem, obecné soudy by mohly ÚS jednoduše „obcházet“ a případný rozpor zákona s MSLP, která má stejný ústavněprávní obsah a kvalitu, řešit pouhou neaplikací takového zákona podle čl. 10 Ústavy, a nikoliv předložením zákona ÚS k případnému zrušení.

Zajímavou výjimkou je v této věci Listina základních práv EU, která má podle dosavadního výkladu ÚS postavení „pouhé“ mezinárodní smlouvy podle článku čl. 10a Ústavy.^{193, 194} Bylo by však jisté v rozporu s výše uvedeným nálezem ÚS, pokud by obecné soudy s odvoláním na Listinu základních práv EU zákony s ní rozporné jednoduše pouze neaplikovaly a nepodávaly by ÚS návrhy k jejich zrušení.

¹⁸⁹ Council of Europe. Venice Commission (2016), Poland, Opinion 833/2015, On amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD (2016)001., body 40–41.

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12. 2018 č.j. 6 Azs. 311/2018-37.

¹⁹¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

¹⁹² Čl. 112 Ústavy.

¹⁹³ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04. (Listina základních práv EU získala právní závaznost na základě Lisabonské smlouvy, která byla ratifikována na základě čl. 10a Ústavy).

¹⁹⁴ ÚS nicméně Listinu základních práv EU označuje za součást svého „referenčního rámce“. Například nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17.

Jak již bylo výše zmíněno, model ústavního soudnictví, kde existuje pouze jeden orgán ochrany ústavnosti, není z pohledu ochrany nezávislosti soudní moci ideální. Pro politické aktéry je vždy jednodušší útočit proti jedinému soudu než proti celé soudní soustavě. V případě, že by skutečně došlo k paralyzování role ÚS, jedinou možností obecných soudů při ochraně jejich nezávislosti by bylo předkládání předběžných otázek SDEU, tak jak to činily soudy polské.

V rámci polských a maďarských reforem se nicméně ukázalo, že ani soudy, ani poměrně dobré institucionální nastavení nemusí k obraně před útoky na nezávislost soudní moci, ani na jiné demokratické principy, stačit. Jak poznamenává Sadurski¹⁹⁵, Kaczyński i Orbán dokázali umě využít legitimizující hodnotu formálně legálních praktik. Oběma se podařilo podkopat základní principy demokracie za pomoci zdánlivě demokratických postupů. Demokratické instituce byly formálně zachovány, nicméně jejich obsah byl vyprázdněn. Polská vláda se udržela u moci navzdory soustavnému porušování Ústavy.

Z tohoto důvodu Sadurski dospívá k závěru, že více než institucionální nastavení je důležitá politická kultura, demokratická tradice, zvyklosti a lidský faktor. Kdyby vláda PIS nenašla dostatečné množství právníků ochotných podílet se na rozvratu právního státu výměnou za vysoké pozice v justici, polská demokracie by nemusela být tolik ohrožena.¹⁹⁶

¹⁹⁵ SADURSKI, Wojciech. Lessons from Poland's Democratic Backsliding. *Constitutional Studies*, str. 63-64

¹⁹⁶ Ibid., str. 76-77.

Závěr

Nezávislost soudní moci je pojem velmi komplexní, na který je možno nahlížet v několika různých rovinách. Soudcovskou nezávislost mohou ovlivňovat různé subjekty zvenčí a zevnitř justice a mohou k tomu užívat různých technik.

V rámci práce byly popsány a kategorizovány jednotlivé techniky ovlivňování soudní moci, soudů a soudců. Byl vytvořen jakýsi obecný rámec, jak lze na danou problematiku nahlížet. V rámci omezené délky práce byly podrobněji rozebrány jen některé techniky ovlivňování. Podrobný rozbor jakékoliv z uvedených technik by ostatně mohl být předmětem další odborné práce.

Naplněn pak byl i sekundární cíl, který jsem si pro tuto práci vytyčil. Ukázalo se, že české soudnictví je proti případným útokům do jeho nezávislosti stejně „chatrné“ jako to polské či maďarské. Byly navrženy určité změny, které by mohly případným útokům na nezávislost soudní moci zabránit, nebo je alespoň zmírnit.

Pokud hovoříme o posílení nezávislosti soudní moci jako takové, nejvíce stěžejní jsou změny na poli práva ústavního. Ve své práci dospívám k závěru, že určité, pro nezávislost soudní moci důležité normy, by měly být vtěleny přímo do Ústavy.

Vzhledem k důležitosti role ÚS při obraně nezávislé justice se většina návrhů změn týká fungování právě této instituce. Její činnost by, dle mého názoru, měla být posílena začleněním zákona o Ústavním soudu mezi tzv. organické zákony podle článku 40 Ústavy.

Nezávislost soudní moci je pak možné posílit i na poli práva jednoduchého. V této práci bylo konkrétně nastíněno několik možností, které se týkají právní úpravy kárných řízení. Další možnosti se mohou týkat například změny pravomocí předsedů soudů nebo právní úpravy rozvrhů práce.

Jakékoliv úvahy nad posílením nezávislosti soudní moci by se však vždy měly upínat k nezávislosti samotných soudců, kteří v konkrétních případech rozhodují.

Je nicméně třeba mít na paměti, že ať už právní řád proti případným útokům na nezávislost justice vyztužíme jakkoliv, nikdy nebude možné úplně zalepit všechny trhliny, které se v něm vyskytují. Proti určitým útokům na nezávislost soudní moci pak nelze bojovat vůbec.

Domnívám se proto, že neméně důležité je přemýšlet i nad tím, jak docílit toho, aby se političtí aktéři k útokům na soudní moc nikdy neodhodlali.

Nezávislé soudnictví je, dle mého názoru, nejvíce chráněno, pokud v něj mají občané důvěru a pokud si uvědomují jeho význam a úlohu v demokratické společnosti. Jak poznamenává Šimíček¹⁹⁷, nezávislé soudnictví je dlouhodobě výhodné pro všechny.

Důvěra občanů v soudy může být posílena několika možnými způsoby, většinu z nich přitom mají v rukou samotní soudci. Soudci, krom toho že budou rozhodovat nestranně a nezávisle, by neměli být příliš arogantní a ani příliš málo sebevědomí. Vždy by měli pečlivě vážit, k čemu se vyjádřit a k čemu již nikoliv, neměli by být příliš političtí a ani aktivističtí.¹⁹⁸ Svá rozhodnutí by se měli snažit médiím trpělivě vysvětlovat a snažit se o to, aby jim laická veřejnost porozuměla. Konečně by si pak měli uvědomovat, že soudnictví je primárně službou veřejnosti.

Nelze opomenout, že soudci musí nést i určitou tíhu odpovědnosti. Kdyby se soudnictví stalo nikomu neodpovědnou „kastou“, soudci by mohli důvěru občanů požívat jen stěží.

Soudcovská odpovědnost a nezávislost nicméně samy o sobě důvěru společnosti v soudnictví nevyvolávají. Tu vyvolává především řádný a spravedlivý výkon soudcovské činnosti, který by měl být právě instituty soudcovské nezávislosti a odpovědnosti zajišťován.

Jakákoliv právní úprava obou institutů však nikdy nedokáže přeměnit soudce, kteří jsou apriori jednoduše ovlivnitelní a úplatní. K institucionální nezávislosti soudní moci a k zákonným garancím soudcovské nezávislosti musí přibýt i garance v podobě morální integrity samotného soudce. Platí, že největší garancí nezávislosti je a vždy bude soudce sám.

Stejně důležité jako mechanismy soudcovské nezávislosti a odpovědnosti je tedy i to, jací soudci jsou do justice vůbec jmenováni.

K tomu, aby se dařilo vybírat soudce nejen s vysokou odborností, ale i s vysokou morální integritou snad dopomůže i nová právní úprava jmenovacího procesu soudců.¹⁹⁹

¹⁹⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní základy soudní a soudcovské nezávislosti aneb aby nikdo nemusel útočit do kopce. In: *Nezávislost soudní moci.*, str. 48.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Zákon č. 218/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

A. Monografie

- 1) CRAIG, Paul P. *Administrative law*. 5th edition. Satyam Books, 2007. ISBN 8190366416.
- 2) HAPLA, Martin. *Dělba moci a nezávislost justice*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8478-0.
- 3) HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-7179-084-2
- 4) KOPA, Martin. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-873-4.
- 5) KOSAŘ, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-816-2.
- 6) KOSAŘ, David. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-563-5.
- 7) MACKOVÁ, Alena. *Nezávislost soudců*. Praha: Ediční středisko PF UK, 1996. Doktorské disertace. ISBN 80-85889-07-2
- 8) MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Lidská práva. ISBN 978-80-7357-748-3.
- 9) RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.
- 10) SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
- 11) ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. V Praze: Linde Praha, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- 12) ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1995. Právo a hospodářství (C.H. Beck). ISBN 80-7179-005-2.

B. Články

- 1) KOLBA, J. Nezávislost soudní moci–fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*. 2007(23).
- 2) KOSAŘ, David a Tereza PAPOUŠKOVÁ. Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, 2017(2).
- 3) MALENOVSKÝ, J. L'indépendance des Juges Internationaux. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- 4) ŠIKEL, Lukáš. Členství soudců v politické straně a členství soudců v církvi. *Jurisprudence*. 2020, 2020(6)
- 5) VYKLIČKÝ, Jan. Pochybnosti o současné právní úpravě organizace soudnictví a postavení soudce. *Právník*. 1993(7).

C. Sborníky

- 1) KMEC, Jiří. Nezávislost soudní moci ve světle Evropské úmluvy o lidských právech. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 49-77. ISBN 978-80-7502-436-7.
- 2) KOSAŘ, David, ŠIPULOVÁ, Katarína. Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 49-77. ISBN 978-80-7502-436-7.
- 3) KYSELA, Jan. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: KYSELA, Jan. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Česko republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 155-159.
- 4) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní základy soudní a soudcovské nezávislosti aneb aby nikdo nemusel útočit do kopce. In: *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 49-77. ISBN 978-80-7502-436-7.
- 5) WINTEROVÁ, Alena. Nezávislost soudní moci a správa soudnictví. In: KYSELA, Jan. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Česko republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 91-97.

2 Seznam použitých internetových zdrojů

- 1) A Constitutional Crisis in the Hungarian Judiciary. *Hungarian-Helsinki committee* [online]. 2019, 1-5 [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/A-Constitutional-Crisis-in-the-Hungarian-Judiciary-09072019.pdf>
- 2) ABDURRACHMAN, Satrio. Court Packing, Indonesia Style: The Revision of the Indonesian Constitutional Court Law. *Verfassungsblog* [online]. 2020, 1-4 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: doi: [10.17176/20200901-183337-0](https://doi.org/10.17176/20200901-183337-0).
- 3) BBC. *Poland reinstates Supreme Court judges following EU ruling* [online]. 2018 [cit. 2021-7-3]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46600425>
- 4) BOBEK, Michal. The fortress of Judicial Independence: and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries. *European Public Law* [online]. 2008, 14(1) [cit. 2021-02-25]. Dostupné z: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/14.1/EURO2008007>
- 5) ČTK. Nejasnosti kolem schůzek Zemanových lidí se soudci. Mynáře doprovázel i Nejedlý, potvrdil šéf NSS. Seznam Zprávy [online]. 2019 [cit. 2021-5-25]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/o-schuzce-s-mynarem-nic-nevim-vyvraci-zemanova-slova-ustavni-soudce-filip-64495>
- 6) *Democracy in Hungary Neither saved, nor safe: A Norwegian Helsinki Committee Policy paper No. 2-2014* [online]. In: 2014 [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: https://www.nhc.no/content/uploads/2018/10/NHC_PolicyPaper_2_2014_Hungary.pdf
- 7) HALMAI, Gábor. *Dismantling Constitutional Review in Hungary* [online]., 2 [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: https://me.eui.eu/gabor-halmai/wp-content/uploads/sites/385/2018/11/Bocconi_HCC_Halmai.pdf
- 8) KENNEDY, Duncan. *Authoritarian Constitutionalism in Liberal Democracies* [online]. 2018, 1-24 [cit. 2021-02-25]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3233071
- 9) KOMÍNKOVÁ, Magda. Spor Unie s Polskem a Maďarskem je zatím bez výsledku. *Euroskop* [online]. 2018 [cit. 2021-6-9]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/32363/clanek/spor-unie-s-polskem-a-madarskem-je-zatim-bez-vysledku/>
- 10) KOSAŘ, David a Katarína ŠIPULOVÁ. How to Fight Court-Packing? *Constitutional Studies* [online]. 2020, 6, 133-164 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/constudi6&div=10&id=&page=>

- 11) KOSAŘ, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review* [online]. 2017, **13**(1), 1-28 [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: doi: <https://doi.org/10.1017/S1574019616000419>
- 12) LAWLOR, John M. A Proposal for Rationalizing the Timing of Appointments to the Supreme Court. *UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW* [online]. 1986, **967**(134), 967-1000 [cit. 2021-02-25]. Dostupné z: https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol134/iss4/6/
- 13) MAILEY, Richard. Court-Packing in 2021: Pathways to Democratic Legitimacy. *Seattle University Law Review* [online]. 2020, **44**(1), 35-68 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sulr/vol44/iss1/31/>
- 14) PIMENTEL, David. Balancing Judicial Independence and Accountability in a Transitional State: The Case of Thailand. *Pacific Basin Law Journal* [online]. 2016, **33**(2), 156-186 [cit. 2021-5-21]. Dostupné z: <https://escholarship.org/uc/item/6gr416nk>
- 15) PREUSS, Ondřej. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2016, XXIV (3/2016), 1-12 [cit. 2021-02-17]. Dostupné z: doi: DOI: 10.5817/CPVP2016-3-4)
- 16) SADURSKI, Wojciech. Lessons from Poland's Democratic Backsliding. *Constitutional Studies* [online]. 2020, **6**, 59-80 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://constitutionalstudies.wisc.edu/index.php/cs/article/view/49>
- 17) SCHEPELLE, K. L., KOVÁCS, K. The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies* [online]. 2018, 2018, 1-43 [cit. 2020-11-19]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0967067X18300473>
- 18) SWEENEY, Richard J. Constitutional Conflicts in the European Union: Court packing in Poland versus the United States. *Economics and Business Review* [online]. 2018, **18**(4), 3-29 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: doi:10.18559/ebr.2018.4.1
- 19) The 2020 EU Justice scoreboard [online]. 2020 [cit. 2021-5-25]. ISSN 2467-2254. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1316
- 20) TUSHNET, Mark. Court-Packing On the Table in the United States? *Verfassungsblog* [online]. 2019, 1-4 [cit. 2021-02-26]. Dostupné z: doi: [10.17176/20190517-144311-0](https://doi.org/10.17176/20190517-144311-0)

3 Seznam použitých právních předpisů

- 1) Novela Ústavy České republiky–EU, sněmovní tisk 541/0: [online]. [cit. 2021-6-14].
Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=541&ct1=0>.
- 2) Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- 3) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- 4) Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 683/0: [online]. [cit. 2021-5-25]. dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=683&CT1=0>.
- 5) Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).
- 6) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- 7) Zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě.
- 8) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- 9) Zákon č. 218/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).
- 10) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- 11) Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích).
- 12) Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.
- 13) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- 14) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

4 Seznam použité judikatury

A. Judikatura českých soudů

- 1) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.
- 2) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.
- 3) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.
- 4) Nález Ústavního soudu ze dne 27.10.2004, sp. zn. I. ÚS 370/04.

- 5) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04.
- 6) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04
- 7) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.
- 8) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.
- 9) Nález Ústavního soudu ze dne 7. března 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05.
- 10) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.
- 11) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
- 12) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10.
- 13) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08.
- 14) Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10.
- 15) Usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. Pl. ÚS 23/13.
- 16) Nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 2063/17.
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12. 2018, č.j. 6 Azs 311/2018-37.

B. Judikatura nadnárodních soudů

- 1) Rozhodnutí EKLP o přijatelnosti, *Zand proti Rakousku*, ze dne 12.10.1978, stížnost č. 7360/76.
- 2) Rozsudek ESLP, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28.6.1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.
- 3) Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, *D. proti Irsku* ze dne 3.12.1986, stížnost č. 11489/85.
- 4) Rozsudek ESLP, *Procola proti Lucembursku* ze dne 28.9.1995, stížnost č. 14570/89.
- 5) Rozsudek velkého senátu ESLP, *Incal proti Turecku*, ze dne 9.6. 1998, č. 22678/93.
- 6) Rozsudek velkého senátu ESLP Kyprianou proti Kypru ze dne 15.12.2007, stížnost č. 73797/0.
- 7) Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2013, *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11.
- 8) Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. června 2016 ve věci č. 20261/12 – *Baka proti Maďarsku*.
- 9) Rozsudek ESLP ze dne 23. 5. 2017, *Paluda proti Slovensku*, stížnost č. 33392/12.
- 10) Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 24. června 2019, *Komise v. Polsko*, C-619/18.

- 11) Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko, C-192/18.
- 12) Soudní dvůr Evropské unie, rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A.K., spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18.

C. Judikatura cizích soudů

- 1) Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska č. 61/2011.
- 2) Rozhodnutí polského ústavního tribunálu ze dne 14. ledna 2016, K47/15.

5 Seznam ostatních zdrojů

A. Dokumenty Rady Evropy

- 1) Council of Europe. Venice Commission, Report, On Judicial Appointments, CDL-AD (2007)028, Benátky, dne 22.června 2007.
- 2) Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 621 / 2011, On the new Constitution of Hungary, CDL-AD (2011)016, Štrasburk, dne 20. června 2011.
- 3) Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion 663/2012, On Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD (2012)001, Štrasburk, dne 19. března 2012.
- 4) Council of Europe. Venice Commission (2012), Tunisia, Seminar on the independence of Justice, The various aspects of external and internal independence of the judiciary, CDL (2012)035, Štrasburk, dne 27. dubna 2012.
- 5) Council of Europe. Venice Commission (2011), Opinion no. 665 / 2012, On Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, CDL-AD (2012)009, Štrasburk, dne 19 června 2012.
- 6) Council of Europe. Venice Commission (2012), Opinion no. 683/2012, On the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of CDL-AD (2012)001 of Hungary, CDL-AD (2012)020, Štrasburk, dne 15 října 2012.
- 7) Council of Europe. Venice Commission (2013), Opinion 720/2013, On the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD (2013)012, Štrasburk, dne 17 června 2013.

- 8) Council of Europe. Venice Commission (2016), Poland, Opinion 833/2015, On amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, CDL-AD (2016)001, Benátky, dne 11-12 března 2016.
- 9) Council of Europe. Venice Commission (2016), Poland, Opinion 860/2016, On Act on the Constitutional Tribunal, CDL-AD (2016)026, Benátky, dne 14. října 2016.
- 10) Council of Europe. Venice Commission (2017), Poland, Opinion 904/2017, On the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland; and on the Act on the organisation of Ordinary Courts, CDL-AD (2017)031, Štrasburk, dne 11. prosince 2017.
- 11) Council of Europe. Venice Commission (2019), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, CDL-PI (2019)008, Štrasburk, dne 11. prosince 2019.
- 12) Council of Europe. Venice Commission, Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice, CDL-PI (2020)004, Štrasburk, dne 14. dubna 2020.
- 13) Council of Europe. Venice Commission (2020), Poland, Opinion 977/2020, Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the Law on the Common Court, the Law on the Supreme Court, and some other Laws, CDL-AD (2020)017, Štrasburk, dne 22. června 2020.

B. Dokumenty Evropské komise

- 1) Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku (Úř. věst. L 217, 12.8.2016).
- 2) Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374 (Úř. věst. L 22/65, 27.1.2017).
- 3) Doporučení Komise (EU) 2017/1520 ze dne 26. července 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146 (Úř. věst. L 228/19, 2.9.2017).
- 4) Doporučení Komise (EU) 2018/103 ze dne 20. prosince 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 a (EU) 2017/1520 (Úř. věst. L 17/50, 23.1.2018).

- 5) Evropská komise: Pracovní dokument útvarů Komise ze dne 30.9. 2020, Zpráva o právním státu 2020, Kapitola o stavu právního státu v Polsku.

Název diplomové práce

Nezávislost soudní moci v České republice

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje tématu nezávislosti soudní moci, které se snaží uchopit v celé komplexnosti. Zabývá se dvěma výzkumnými otázkami: jaké existují techniky ovlivňování nezávislosti soudní moci a jak lze vůči těmto technikám posílit odolnost českého soudnictví.

Aby bylo možné na tyto otázky odpovědět, práce na úvod z teoreticko-právního pohledu rozebírá pojmy nezávislost soudní moci, soudu a soudce a věnuje se rozdílu mezi soudcovskou nezávislostí a nestranností.

Na úvodní teoretickou část navazuje podrobný popis kroků, pomocí kterých se v Polsku a v Maďarsku podařilo od roku 2010 nezávislou soudní moc paralyzovat. Popis útoků na nezávislost soudní moci slouží k tomu, aby mohly být ve třetí části práce zobecněním vyvozeny jednotlivé techniky, pomocí kterých lze do nezávislosti justice zasahovat. Práce jednotlivé techniky kategorizuje a podrobněji se zabývá problematikou tzv. court-packingu a kárným řízením.

Další část práce se věnuje druhé výzkumné otázce – jak lze v České republice úspěšně bojovat vůči technikám zasahování do nezávislosti soudní moci. Dospívá k závěru, že nejvíce stěžejní jsou legislativní změny na poli práva ústavního a doporučuje posílit rigiditu některých norem, které se týkají fungování Ústavního soudu. Z pole práva podústavního se práce de lege ferenda zabývá právní úpravou kárných řízení, a i zde nachází několik partikulárních nedostatků, které by bylo záhodno zmírnit či odstranit. Práce dále dospívá k závěru, že z hlediska nezávislosti soudní moci je taktéž velice důležitý osobnostní faktor, tudíž to, kdo je do soudcovských pozic vůbec jmenován.

Na úplný závěr práce je doporučeno, aby se justiční politika věnovala také posílení důvěry občanů v soudní moc, která, pokud dosáhne určité úrovně, může politické aktéry odradit od užití technik k ovlivnění soudní moci.

Klíčová slova

Dělba moci, právní stát, nezávislost soudní moci

Title of the thesis

The Independence of the Judiciary in the Czech Republic

Abstract

This diploma thesis deals with the topic of the independence of the judiciary, which is grasped in its full complexity. The thesis aims to answer two research questions: what techniques of influencing of the independence of the judiciary exist and how could be the resistance of the Czech judiciary against these techniques strengthened.

In order to answer these two questions, thesis introduction elaborates the theory of the concept of an independent judiciary, independent court and independent judge and explains the difference between the concepts of judicial independence and judicial impartiality.

After the introduction, the thesis describes in detail the steps which have been undertaken in Hungary and Poland since 2010 and which enabled to paralyze the independence of the judiciary in these states. The detailed description of the attacks against the independent judiciary helps to conceive different kinds of techniques by which can be the judiciary influenced. These techniques are categorized in the third part of the thesis. More attention is given to the court-packing technique and to the technique of disciplinary proceedings with judges.

Another part of the thesis is dedicated to the second research question – how one can successfully fight against techniques of influencing an independent judiciary in the Czech Republic. The thesis comes to the conclusion that the most important legislative changes regard the constitutional law and recommends strengthening the rigidity of legal norms which regulates functioning of the Czech constitutional court. From a non-constitutional perspective, the thesis analyses the Czech judicial disciplinary proceedings legislation and again finds some deficiencies which are advisable to be removed.

The thesis further comes to the conclusion that a very important factor in efforts to create an independent judiciary is a judicial selection.

At the very end, the thesis recommends reinforcing a public confidence in the judiciary. If people trust courts, it is more difficult for political actors to attack them.

Key words

Separation of powers, rule of law, independence of the judiciary

