

EDIČNÍ ŘADA LIDSKÁ PRÁVA

Právo na spravedlivý proces

PAVEL MOLEK

 Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer
CER, 2012. 576 s.

© JUDr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M., 2012

Korekturovali: JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D., Mgr. et Mgr. Ľubomír Majerčík, LL.M.,
Mgr. Petr Jäger, Ph.D.

ISBN 978-80-7357-748-3 (brož.)

ISBN 978-80-7357-879-4 (e-pub)

*Nejvyššímu správnímu soudu –
mému kolektivnímu učiteli spravedlivého procesu*

Obsah

Předmluva	11
1 Úvod	13
2 Historický vývoj práva na spravedlivý proces	18
3 Úrovně ochrany práva na spravedlivý proces	27
3.1 ČR – ústavní a zákonná úroveň	27
3.2 Listina základních práv EU	32
3.3 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva)	34
3.3.1 První „ale“ – obecné problémy rozsahu aplikace čl. 6 Evropské úmluvy úmluvy a pojem rozhodování	35
3.3.2 Stále první „ale“ – „občanská práva nebo závazky“	41
3.3.3 Stále první „ale“ – „trestní obvinění“	50
3.3.4 Druhé „ale“ – trestněprávní bonusy	64
3.3.5 Třetí „ale“ – skrytá práva	67
3.3.6 Další instrumenty na úrovni Rady Evropy	68
3.4 Ochrana spravedlivého procesu na univerzální úrovni	69
3.5 Další úrovně ochrany	71
4 Právo na přístup k soudu	73
4.1 Omezení přístupu k soudům neuznáním za subjekt práva	79
4.2 Omezení z důvodu imunity osobní a státní	83
4.3 Omezení výlukami ze soudního přezkumu	92
4.4 Omezení podmínek opravných prostředků	106
4.5 Omezení nepřiměřeně krátkými lhůtami	113
4.6 Omezení formou soudních poplatků	119
4.7 Neoprávněné či formalistické zastavení řízení	124
4.8 Odepření právní pomoci	128
4.9 Další způsoby omezení práva na přístup k soudu	137
4.10 Kadi – právo na přístup k soudu z pohledu ESD	139
5 Požadavky na soud a soudce	145
5.1 Nezávislost	148

5.2	Nestrannost	169
5.2.1	Subjektivní test	172
5.2.2	Objektivní test	173
5.3	Soud zřízený zákonem.	191
5.4	Zákonný soudce.	195
5.5	Syfait – nezávislý soud z pohledu ESD.	204
6	Požadavky na řízení	207
6.1	Veřejné jednání a veřejné vyhlášení rozsudku.	210
6.2	Právo na konání ústního jednání a účast při něm	220
6.3	Rovnost zbraní.	236
6.4	Řádné provádění dokazování	254
6.4.1	Zákaz opomenutých důkazů	255
6.4.2	Zákaz nepřipustných důkazů.	260
6.4.3	Zákaz svévolného hodnocení důkazů aneb další procesní fauly v dokazování	269
6.5	Řádné odůvodnění rozhodnutí.	274
6.6	„Zásadní porušení hmotného práva“ v judikatuře ÚS.	281
6.7	Provádění závazného soudního rozhodnutí ve skutečnosti	285
7	Přiměřená délka řízení.	295
8	Zvláštnosti trestního řízení.	321
8.1	Presumpce nevinny	324
8.2	Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění	338
8.3	Právo na informaci o obvinění	356
8.4	Právo na přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby.	362
8.4.1	Čas k přípravě obhajoby	363
8.4.2	Možnosti k přípravě obhajoby.	367
8.5	Právo na obhajobu a styk s obhájcem	371
8.5.1	Právo obhajovat se sám.	375
8.5.2	Právo obhajovat se za pomoci zvoleného obhájce	378
8.5.3	Právo dostat obhájce	386
8.6	Právo obviněného vyslýchat svědky	389
8.7	Právo na bezplatnou pomoc tlumočníka	405
8.8	Ne bis in idem	411
8.9	Právo na odvolání v trestních věcech	425
9	Žádný zločin a žádný trest bez zákona.	436
9.1	Úvod a úprava zásady „žádný zločin a žádný trest bez zákona“	437
9.2	Žádný zločin a trest bez zákona (leda v románu)	441
9.3	Zákaz retroaktivity trestního práva	452
9.4	Změna ve prospěch pachatele	469

9.5	Stíhání zločinů podle obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy	479
9.6	Postkomunistická „retroaktivita“: promlčet, či nepromlčet?	488
10	Právo na náhradu škody za nesprávný postup státu a odškodnění za nezákonné odsouzení	508
10.1	Vnitrostátní úprava	508
10.2	Mezinárodní úprava	514
11	Závěr	518
	Seznam zkratk	521
	O autorovi	522
	Seznam literatury	523
	Příloha – vybrané články relevantních dokumentů ochrany lidských práv	528
	Přehled citované judikatury	543
	Rejstřík	571

Předmluva

Právnických textů jsem za svůj život přečetl spoustu. Lépe řečeno – profese mi velela je číst a pokud možno i dočíst. Mnohdy to byl, proč to neřící, problém. Nikoli proto, že bych nesdílel odborný názor autorův. To už se mezi právníky stává a člověk je na to zvyklý. Důvodem byl většinou jazyk a styl.

Mluva právnícká je mluvou poněkud podivnou. Navzdory tomu, že právní jazyk je prý (spolu s terminologií teologickou) nejstarší českou odbornou řečí, a tak by čtenář očekával, že narazí na jazyk vytříbený, až brilantní. Opak je však začasté pravidlem.

Mateřský jazyk úpí již pod rukama tvůrců právních pravidel. Přesto, že se po nich žádá, aby právní normy formulovali jednoznačně a srozumitelně a aby pojmy užívané v textu měly stejný smysl a obsah jako v běžném jazyce, dočítáme se mnohdy věci neuvěřitelné.

Další zkouška čeká češtinu při aplikaci práva. Narazí-li nevalný text na zdravý rozum úředníka či soudce, není ještě vše ztraceno. Podstatně horší situace nastává, pokud takto myšlenkové pochody úřední osoby nefungují. Zkrátka – četba tuzemských soudních a správních rozhodnutí vyžaduje mnohdy otrlost a odvalu. Především se obšírně (a zbytečně) rekapituluje to, co všichni zúčastnění znají. Hojně se vyskytují slova, kterým ubohý čtenář příliš nerozumí, případně se mu zdají zbytečná. Dozvídá se, že něco absentuje, a nikoli chybí; jeho námítky jsou nahlíženy prizmatem, případně optikou, zákon cosi ošetřuje, povinnosti jsou zakotveny... a tak dále a tak podobně. Někdy se zdá, že text vlastně ani není určen zúčastněným osobám, ale spíše nadřízenému úřadu či soudu. Proč také ne? Tam se mluví a píše podobně a pisatel chce většinou povýšit.

S právníckou literaturou se to má podobně. Bývá pohříchu suchopárná a nudná. Navzdory tomu, že skýtá daleko více prostoru pro jazyk odlehčený, a dokonce (probůh!) i pro nadsázku, vtíp či odbočení k beletrii, filmu, divadlu a jiným výplodům lidského ducha. To se však u nás příliš nenosí, snad z obavy, že by tím utrpěla vědeckost a vážnost díla, a koneckonců i autora samotného.

Mám radost, že mohu uvést dílo odlišné. Knížku, která je o právu každého člověka na spravedlivý proces (tedy o právu, které si mnozí vykládají tak, že zakládá jejich nárok na to, aby výsledek řízení byl takový, jaký si přejí, a nechtějí slyšet, že je „pouze“ o korektnosti cesty, která vede k verdiktu). Výklad takové problematiky se pochopitelně neobejde bez početných odkazů na judikaturu (tu- i cizozemskou) či citací z ní. Přesto jsou následující stránky dost odlišné od toho, co bývá v našich končinách zvykem. Autor píše o právu, ale neostýchá se odbočit i do jiných zákoutí. Vede své čtenáře po cestě (která, jak správně říká, může být i cílem) způsobem nejen čtivým, ale i s přidavkem ingrediencí, které se v našem prostředí příliš nevyskytují. A tak jsou například známá

a důležitá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva uváděna pod názvy jako „Policistou na zlatém severu“, či „Poradce, který se zbláznil“. Titulek zaujme a čtenářův zájem stoupne.

Jistě ne každému bude autorův styl vyhovovat. Také nemusí sdílet jeho názory. Pak je rada jednoduchá – zavřít, odložit, roztrhat či spálit (nemyslím autora, ale knihu). A vzít na vědomí, že svoboda projevu platí i pro oblast, které se říká literatura právnická.

Přeji knize úspěšný vstup na pulty knihkupectví, ale také do hlav a právního vědomí čtenářů. A pro ty, kteří chovají k právnickým textům obecnou nedůvěru, nemám tentokrát na závěr výrok Plinia Mladšího, že není tak špatné knihy, aby alespoň k něčemu nebyla prospěšná. Svou předmluvu si trůfám zakončit vzkazem – věřte, že se vám následující stránky budou číst dobře.

V Brně v listopadu 2011

Pavel Varvařovský
t. č. veřejný ochránce práv

1 Úvod

*„Od nebes doufám
v milost jen, od soudců pozemských,
mám víru a dosud doufám ve spravedlnost, byť přísnou.“*

Friedrich Schiller: *Marie Stuartovna*¹

Otvíráte knihu, která chce být první z řady knih majících ambici popsat ochranu lidských práv z pohledu jednotlivce v jurisdikci České republiky. Taková publikace dosud na českém trhu chyběla, podobně jako až donedávna chyběla systematická výuka lidských práv na českých a moravských právnických fakultách. Obojí je pro mne – zvláště ve srovnání s tím, jak čestné místo zaujímá výuka lidských práv na mnohých zahraničních právnických fakultách a v odborné knižní produkci – těžko pochopitelným paradoxem, jehož obě části je nutno zdůvodnit historicky. Na jedné straně jde totiž o stav odůvodnitelný silnou personální, a v mnoha ohledech i hodnotovou kontinuitou českých právnických fakult a české právní akademie ve vztahu k období reálného socialismu.² Na druhé straně jde ale o stav absurdní při vědomí, že to bylo právě volání po respektování lidských práv, které bylo hlavním tmelícím prvkem československého protikomunistického disentu (na rozdíl od řady jiných socialistických zemí, v nichž se disent vymezoval primárně na jiných tématech, ať už ekonomických, či národnostních) a následně i leitmotivem samotné sametové revoluce.

Bohužel česká právní akademie přenechala problematiku ochrany lidských práv po dlouhou dobu převážně filozofům, neziskovému sektoru, politikům či praktikujícím právníkům (zejména prvému Ústavnímu soudu) a sama jí vyhradila obvykle pouze několik kapitol v učebnicích ústavního práva či mezinárodního práva veřejného, v poslední době pak také práva EU. V důsledku toho se lidská práva stala okrajovým tématem pro mnohé akademiky, ale pro máloko ho tématem hlavním, snad s výjimkou aktivistů v oblasti lidských práv, kterým však mnohdy chybí nezaujatost nezbytná k tomu, aby lidská práva rozebrali komplexně a s nadhledem (což jistě v nejmenším nesnižuje jejich význam pro ochranu lidských práv v praxi). Zájemci o lidská práva – jichž naštěstí pro českou společnost není málo – tak byli odkázáni buď na jednotlivé kapitoly z publikací zabývajících se českým ústavním právem, mezinárodním právem veřejným či právem EU, nebo naopak na specializované monografie podrobně rozebírající jednotlivá konkrétní práva či jejich „vybrané otázky“ (jak je ostatně vidět i ze seznamu použité literatury). Tím však čtenář získává vždy pouze částečný

¹ Schiller, F. *Marie Stuartovna*. První dějství, druhý výstup, překlad aut.

² K tomu viz zejména Bobek, M. O (ne)reformovatelnosti studia práv v Čechách. Část 4: Úvahy strukturální a závěrečné. *Právní rozhledy*. 2005, č. 10, s. 12–14; a Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

obraz, obraz omezený na jedinou úroveň ochrany lidských práv nebo na ochranu jediného práva na různých úrovních. Alternativou jistě bylo vycházet z některé z autoritativních učebnic zahraničních, to však s nezbytným důsledkem, že v nich není zahrnuta ochrana vnitrostátní, tedy ona košile, která je českému čtenáři bližší než unijní svetr, sako Rady Evropy či děravý kabát OSN. Tento sektorový přístup podle jednotlivých úrovní sledují i právě vznikající publikace, tedy komentář Listiny základních práv a svobod vytvářený kolektivem v čele s Eliškou Wagnerovou a český komentář Evropské úmluvy autorů Michala Bobka, Jiřího Kmece, Davida Kosaře a Jana Kratochvíla.

Neskromnou ambicí tohoto cyklu knih (a doplňkově i celé ediční řady Lidská práva) je zmíněný deficit napravit a odpovědět na otázku, jak jsou chráněna lidská práva jednotlivce jsoucího pod jurisdikcí České republiky. Naším hlavním hrdinou tedy bude právě jednatel (ať už jde o fyzickou osobu, či právnickou osobu, která je nositelem základních práv, ať jde o českého občana, cizince, či apatridu) vzhlížející souběžně k různým sférám, v nichž mají být chráněna jeho lidská práva: zejména tedy k úrovni vnitrostátní, unijní, regionální a univerzální. Všechny uvedené úrovně na něj působí souběžně a právě z tohoto pohledu budou jednotlivá lidská práva rozebírána.

Podle nynějšího plánu (ovšem autor míní, pánbůh mění) by měla být tato jediná otázka rozebrána v šesti knihách: 1. Úvod k lidským právům (včetně úrovní ochrany), 2. Základní lidská práva, 3. Politická práva, 4. Právo na spravedlivý proces, 5. Právo nebýt diskriminován, práva národnostních a etnických menšin, 6. Práva hospodářská, sociální a kulturní.

V tuto chvíli se čtenář díla nadepsaného Právo na spravedlivý proces plným právem podiví, kdy a kde že to vyšly předchozí tři díly?! Odpověď je nasnadě: nevyšly. Stejně jako legendární filmový cyklus Hvězdné války byl roku 1977 zahájen fakticky čtvrtou Epizodou s názvem Nová naděje, tak i náš cyklus začíná (s novou nadějí) čtvrtým dílem o právu na spravedlivý proces. Umožněno je to tím, že všechny díly dohromady by měly tvořit sourodý cyklus respektující v řazení dílů tradiční obsahové dělení lidských práv; zároveň ovšem by měl každý díl být „čtenářsky přitažlivý“ i sám o sobě.

Styl jednotlivých děl bude ovšem (s výjimkou „Epizody I“, tedy Úvodu k lidským právům) v zásadě identický. U každého z rozebíraných práv se budeme nejprve stručně zaměřovat na jeho význam, poté na jeho historii, dále na jednotlivé instrumenty, v nichž je zakotveno, a orgány, jimiž je chráněno, a konečně na jeho jednotlivé aspekty a problémové otázky. K nim budeme hledat odpovědi jak přímo v právních předpisech, tak především v judikatuře a v menší míře i v právní doktríně. Těžiště výkladu se bude nacházet zejména v judikatuře, v jednotlivých soudních rozhodnutích, v příbězích, v nichž je dané právo „žito“. Tomáš Halík ve svém Divadle pro anděly říká, že „*Bůh, člověkem vyhnáný z ráje příběhů do prachu učebnic a trnité, neplodné půdy pouček a definic,*

dřív nebo později umře daleko od stromu života“.³ Podobně i právo, a tím spíše lidská práva, by se odtrhlo od skutečného života, kdybychom jej vykázali z rozsudků a vykládali jen na půdorysu „přehledu platné právní úpravy“ či metafyzických úvah *de lege ferenda*. Lidská práva mají navíc tu výhodu, že ze své povahy jsou „žita“ jako příběhy, a to mnohdy příběhy dramatické, zachycené následně do podoby soudních rozhodnutí, která v lepším případě slouží i jako jejich happy end. Budeme se proto – i pro větší stravitelnost výsledného textu – snažit co nejvíce textu věnovat právě těmto „příběhům“. Nejzajímavější z nich budou převyprávěny celé (v částech vizuálně oddělených *petitem* a zvláštním pracovním názvem), část bude pouze stručně zmíněna a na stovky dalších zbyde místo pouze v odkazech v poznámkách pod čarou. Necht’ je čtenáři pochopí jako pozvání do „vesmíru“ příběhů o právu na spravedlivý proces. Jinak řečeno, pro zájemce o právo na spravedlivý proces v jeho úplnosti může být předkládaná kniha stručným, ale snad úplným průvodcem; pro zájemce o konkrétní problém (nestrannost soudců, právo na odvolání v trestních věcech a podobně) mohou být jednotlivé kapitoly rozcestníkem, z nějž se mohou vydat dále a konkrétní téma kompletně pokrýt.

Předem přitom přiznáváme, že mezi různými soudy, jež se těmito příběhy zabývaly, budou zastoupeny zejména Evropský soud pro lidská práva (jako soud, jehož judikatura je pro ČR závazná a přitom zdaleka nejkošatější, skutkově i právně), dále Ústavní soud (jako vnitrostátní soud mající ochranu lidských práv „v popisu práce“) a konečně Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud (jednak pro svou progresivnost a jednak proto, že je autorovi nejbližší – snad nebude toto subjektivistické protežování čtenáře příliš pohoršovat).

Text bude zároveň autorovým hlavním limitem. Jak bylo naznačeno výše, každé jednotlivé právo v těchto knihách rozebírané či každá součást práva na spravedlivý proces by vydaly na knihu samostatnou. Autorovou snahou ale je představit jejich přehled, takže tam, kde se čtenář bude chtít dozvědět více podrobností, bude se muset vydat k podrobnějším monografiím, k nimž budou naznačovány cesty v poznámkách pod čarou. Jedním z cílů této knižní série ostatně je být stravitelnými (rozsahem i formou) praktickými příručkami, nikoli souhrnnými přehledy všech doktrinních debat na veškerá témata a podtémata skrytá v jednotlivých lidských právech. Výjimkou z tohoto přehledového přístupu není ani právo na spravedlivý proces, které je pouze nominálně jediným právem, ve skutečnosti však celým hroznem práv, jak bude zjevné z dalších kapitol, takže ani ono nedovoluje luxus vyčerpávajícího výkladu.

Právo na spravedlivý proces je jedním z nejzásadnějších... Ne, touhle floskulí bychom začínali neradi (punctičkářský čtenář už ostatně jistě postřehl floskuli v předchozím odstavci, věta druhá *in fine*), ostatně její důvěryhodnost – i důvěryhodnost autora – by silně utrpěla, kdyby jí byl po právu otvírán každý další díl. Tak tedy jinak: Právo na spravedlivý proces je zvláštní tím, že zatímco

³ Halík, T. *Divadlo pro anděly*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2010, s. 59.

většina ostatních práv zaručuje jednotlivci nějaký výsledný hmotněprávní nárok, toto právo není zárukou výsledku, tedy domožení se konkrétního hmotného práva, není tedy právem na vítězství v soudním řízení, ale „jen“ zárukou kvality cesty, kterou se má k tomuto výsledku dojít. Uvozovky u „jen“ odůvodňuje správně N. Jayawickrama: „*Důležitost tohoto práva pro ochranu lidských práv je podepřena skutečností, že implementace všech ostatních práv závisí na řádném chodu justice.*“⁴ Jak ale uvidíme v následujících kapitolách, „i cesta může být cíl“. Tato kniha tak vlastně jako by sledovala „cestu“ svého pomyslného hlavního hrdiny, tedy „jednotlivce v jurisdikci ČR“. Ten nejprve (po krátkém historickém exkurzu v kapitole 2) objeví v kapitole 3 to, jakými úrovněmi ochrany je ve svém právu na spravedlivý proces chráněn; v kapitole 4 se dozví, zda se vůbec dostane k soudu; v kapitole 5 zjistí, zda je tento soud nezávislý a nestranný; a až v kapitole 6 se dopátrá, jaké náležitosti by mělo mít řízení před takovým soudem. V kapitole 7 pak získá představu, jak dlouho (maximálně) by po své cestě měl šlapat, a v kapitole 8 se seznámí s „bonusy“, které na něj dopadají, pokud řízení, jemuž je podroben, je řízením trestním. Kapitola 9 jej zavede zčásti zpět do historie a v kapitole 10 se poučí, jaké může dostat odškodnění, pokud požadavky a přísliby předchozích kapitol zůstaly nenaplněny. Ať je cesta, která jej povede těmito kapitolami, šťastná i pro čtenáře.

Vzhledem k tomu, že kniha je poněkud „jiná“, hrozí samozřejmě značné riziko, že bude příliš jiná či že v ní budou dokonce chyby. Těch je vždy těžké se úplně vyvarovat, ale je možné je napravit. Proto autora nic tak nepotěší jako jakékoli kritické komentáře na adresu pavel.molek@nssoud.cz.

Závěrem úvodu by autor rád poděkoval. Nejprve by rád poděkoval, v souladu s věnováním, Nejvyššímu správnímu soudu, kde se od roku 2003 učí, zejména v plodných diskusích s Vojtěchem Šimíčkem, jak vypadá spravedlivý proces v praxi, a Universidade Católica v Lisabonu, kde se dozvěděl, jak naopak vypadají lidská práva a právo vůbec z akademického nadhledu, kde si promyslel koncepci knihy a kde obsah knihy poprvé odvyprávěl jako kurz. Komentáře jeho portugalských a jiných evropských studentů, stejně jako nápady jeho českých studentů, byly pro knihu velkým obohacením. Proto by rád poděkoval také Vzdělávací nadaci Jana Husa a Nadání Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových, díky jejichž štědré podpoře mohl v akademickém roce 2009/2010 studovat na Universidade Católica v Lisabonu. Autor děkuje také Pavlu Varvařovskému, že se uvolil napsat k jeho dílu milou předmluvu, a Kateřině Šimáčkové, Petru Jägerovi a Lubomíru Majerčíkovi, že se rozhodli knihu přečíst a recenzně zkritizovat. Pokud by měl doplňovat poděkování na každém místě, kde jej obohatil jejich nápad či postřeh, poznámek pod čarou by bylo více nikoli o desítky, ale o stovky. Za neocenitelnou pomoc s nevděčnou prací na překladech a seznamech judikatury děkuje Jitce Stráské. A nejen toto poděkování, ale celá kniha

⁴ Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 480.

by vůbec nemohla vzniknout bez Kristýny Foukalové, která byla první čtenářkou, jazykovou i věcnou korektorkou, překladatelkou a hlavně neocenitelnou oporou od prvních chvil, kdy autorovi v létě 2009 hlavou prolétla myšlenka, že by bylo třeba začít psát knihy o lidských právech z perspektivy jednotlivce v jurisdikci ČR...

2 Historický vývoj práva na spravedlivý proces

„Historie svobody je z velké části historií udržování procesních záruk.“

Felix Frankfurter

Zatímco nad takovými právy jako právo na lidskou důstojnost, rovnost či svobodu myšlení a vyznání už od dob antiky intenzivně hloubali filozofové, právo na spravedlivý proces – ač pro ony filozofy nebylo příliš „sexy“ tématem – bylo naopak jedním z prvních zakotvených v pozitivním právu.

Tak již ve Velké listině svobod (Magna Charta Libertatum) z roku 1215 bylo (spolu s ochranou vlastnictví, svobodou pohybu a pobytu či samosprávou církve a Londýna) toto právo zakotveno hned v několika aspektech. Zejména v čl. 39 bylo zaručeno, že *„žádný svobodný nesmí být zadržěn či uvězněn nebo zbaven svých práv a držeb či učiněn psancem či poslán do vyhnanství neb jinak zbaven svého postavení, ani proti němu nebude použita síla neb jiní posláni, aby tak učinili, leda na základě právoplatného rozsudku jemu rovných či na základě práva této země“*.² V dalších ustanoveních Magny Charty pak bylo v čl. 21 zakotveno právo baronů na přiměřenost trestu uděleného jedině soudci jim rovnými,³ v čl. 40 pak zákaz odepření či zdržování spravedlnosti,⁴ v čl. 52–57 právo na náhradu škody způsobené předchozími nezákonnými rozhodnutími, v čl. 54 poněkud archaické právo nebýt zatčen či uvězněn na návrh ženy (leda pro smrt jejího manžela)⁵ a v čl. 61 právo na účinný prostředek nápravy.⁶

¹ Felix Frankfurter, *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332, 347 (1943). Cit. dle Mareková, M. *Zásah do práva na soukromí sledováním pomocí GPS*. In Šimíček, V. (ed.) *Právo na soukromí*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2011, s. 176–200.

² *„No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land.“* Cit. dle Banaszak, R. (ed.) *Fair Trial Rights of the Accused*. London: Greenwood Press, 2002, s. 2. Překlad aut.

³ *„Earls and barons shall be fined only by their equals, and in proportion to the gravity of their offence.“*

⁴ *„To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice.“*

⁵ *„No one shall be arrested or imprisoned on the appeal of a woman for the death of any person except her husband.“*

⁶ *„If we, our chief justice, our officials, or any of our servants offend in any respect against any man, or transgress any of the articles of the peace or of this security, and the offence is made known to four of the said twenty-five barons, they shall come to us – or in our absence from the kingdom to the chief justice – to declare it and claim immediate redress.“*

Mnohem podrobněji pak bylo v Anglii toto právo zaručeno v Habeas Corpus Act, vydaném roku 1679 králem Karlem II. a zaručujícím každému zadrženému či vězněnému dožadovat se formou „habeas corpus“,⁷ aby byla oprávněnost jeho věznění posouzena soudcem. Zároveň zde byly stanoveny lhůty, v nichž nejpozději má být před takového soudce i s důvody svého věznění „doručen“ a v nichž má být jeho věc projednána, stejně jako poplatky za uplatnění, územní působnost, výjimky a další procesní podrobnosti.⁸ Tento klíčový dokument

⁷ Mimochodem, toto právo roztomile připomíná i Karel Havlíček Borovský v druhém zpěvu svých Tyrolských elegií:

*„Dvě hodiny po půlnoci
když na třetí šlo,
tu mi dával žandarm u postele
šťastné dobrýtro.*

(...)

*Já jsem i na lačný život
vždycky zdvořilý:*

*„Odpusť, slavná císařská komise,
že jsem v košili!“*

*Ale Džok, můj černý buldog,
ten je grobián,
na habeas corpus tuze zvyklý
on je Angličan.*

*Málem by byl chlap přestoupil
jeden paragraf,
již na slavný ouřad zpod postele
udál: Vrr! haf! haf!*

*Hodil jsem mu tam pod postel
říšský zákoník,
dobře že jsem měl ten moudrý nápad,
již ani nekvik.“*

⁸ Jakkoli je právnícké češtině často vyčítána šroubovanost, této klíčové (a z angličtiny pozdních Stuartovců prakticky nepřeložitelné) větě čl. II. Habeas Corpus Act může stěží jakékoli české soudcovské či legislativní „ptydepe“ konkurovat: „*That whensoever any person or persons shall bring any habeas corpus directed unto any sheriff or sheriffs, gaoler, minister or other person whatsoever, for any person in his or their custody, and the said writ shall be served upon the said officer, or left at the gaol or prison with any of the under-officers, under-keepers, or deputy of the said officers or keepers, that the said officer or officers, his or their under-officers, under-keepers or deputies, shall, within three days after the service thereof as aforesaid, (unless the commitment aforesaid were for treason or felony, plainly and specially expressed in the warrant of commitment), upon payment or tender of the charges of bringing the said prisoner, to be ascertained by the Judge or Court that awarded the same, and endorsed upon the said writ, not exceeding twelve pence per mile, and upon security given by his own bond to pay the charges of carrying back the prisoner, if he shall be remanded by the Court or Judge to which he shall be brought according to the true intent of this present act, and that he will not make any escape by the way, make return of such writ; and bring, or cause to be brought, the body of the party so committed or restrained, unto or before the Lord Chancellor, or Lord Keeper of the great seal of England for the time being, or the Judges or Barons of*

historie lidských práv je zároveň důkazem těsného spojení práva na spravedlivý proces s jinými hmotnými právy, zde právem na osobní svobodu. Právě tak jej vnímal i William Blackstone, který právě Habeas Corpus Act označil za „záštitu britské ústavy“ a vysvětlil důvody nebezpečnosti jeho porušování: „*Je-li někdo zbaven života nebo je-li jeho majetek násilím konfiskován, aniž by proti němu bylo vzneseno obvinění a veden proces, je to tak hrubý a zjevný akt despotie, že musí ihned v celém národě vzbudit obavy z tyranie. Avšak postup, při němž člověka tajně a narychlo uvrhnou do vězení, kde je ve svém utrpení skryt a zapomenut, je méně veřejným, méně nápadným, a tedy ještě nebezpečnějším nástrojem svévolné vlády.*“⁹

Po pádu Stuartovské dynastie bylo toto právo opět zaručeno v Listině svobod (English Bill of Rights) z roku 1689. V ní nejprve nastupující oranžská dynastie odsoudila porušování lidských práv ze strany posledního Stuartovce Jakuba II. Přitom takřka polovinu své kritiky zaměřila právě na porušování práva na spravedlivý proces, když Jakobovi II. vytkla, že porušoval právo na zákonného soudce, připustil zasedání zkorumpovaných soudců a porotců, vyžadoval nepřiměřené kauce v trestních řízeních, ukládal nepřiměřené pokuty a nezákonné a kruté tresty a porušoval zásadu presumpce nevinny. V reakci na to¹⁰ mělo být do budoucna zaručeno, že „*nepřiměřené kauce nebudou vyžadovány, nepřiměřené pokuty ani kruté či nezvyklé tresty nebudou ukládány; porotci budou řádně svoláváni a odvoláváni a pouze svobodníci budou moci být porotci ve věcech velezrady; a veškeré přísliby pokut a konfiskací před tím, než je dotyčná osoba odsouzena, budou napříště nezákonné a neplatné*“.¹¹

the said Court from which the said writ shall issue, or unto and before such other person or persons before whom the said writ is made returnable, according to the command thereof; and shall then likewise certify the true causes of his detainer or imprisonment, unless the commitment of the said party be in any place beyond the distance of twenty miles from the place or places where such Court or person is or shall be residing; and if beyond the distance of twenty miles, and not above one hundred miles, then within the space of ten days, and if beyond the distance of one hundred miles, then within the space of twenty days, after such delivery aforesaid, and no longer.“ Cit. dle Ishay, M. R. *The Human Rights Reader: Major Political Essays, Speeches and Documents from the Bible to the Present*. London: Routledge, 1997, s. 89–90.

⁹ Blackstone, W. *Komentáře*. I. sv., s. 136, cit. dle *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 454.

¹⁰ Touto kombinací kritiky do minulosti a slibů do budoucnosti představuje Bill of Rights vlastně jakési „programové prohlášení“ nové dynastie.

¹¹ „*That excessive bail ought not to be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted;*

That jurors ought to be duly impanelled and returned, and jurors which pass upon men in trials for high treason ought to be freeholders;

That all grants and promises of fines and forfeitures of particular persons before conviction are illegal and void.“ Cit. dle Yale Law School. Lilian Goldman Law Library. The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy: English Bill of Rights 1689 [cit. 2011-12-26]. Dostupné z: <http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp>.

Z těže intelektuální tradice vycházely i základní dokumenty americké státnosti o sto let později. Vedle samotné Ústavy, v níž mezi jiným byly garantovány i hlavní procesní záruky, zejména v čl. III a IV, týkajících se moci soudní a spolupráce mezi státy Unie v trestních věcech, se jedná předně o prvních deset dodatků k Ústavě USA z roku 1791. Z nich byly právu na spravedlivý proces věnovány dodatky V–VIII, které chrání občany USA před zásadními zásahy do jejich práv bez řádného soudního procesu, zakotvují princip *ne bis in idem*, právo na účinnou obhajobu, na rychlé a veřejné přeličení před nestrannou „zákonou“ porotou a zákaz ukládání nadměrných kaucí, nadměrných pokut a krutých či mimořádných trestů (ať už to ve světle moderní judikatury k trestu smrti znamená cokoli).¹² Práva na spravedlivý proces se týká i oddíl 1 dodatku XIV,¹³ přijatého v roce 1868, který v rámci programu rekonstrukce po občanské válce konečně přiznal rovná práva (výslovně včetně práva na spravedlivý proces) všem občanům USA bez ohledu na barvu pleti.

¹² „Dodatek V.

Na každého občana, který se má zodpovídat z hrdelního zločinu nebo jiného těžkého zločinu, musí být podána řádná žaloba ze strany velké poroty – výjimkou tu mohou být případy občanů sloužících v činné službě v pozemních nebo námořních ozbrojených silách nebo v domobraně, a to v době války nebo vážného ohrožení veřejné bezpečnosti; nikdo nesmí být dvakrát trestán ohrožením života nebo zdraví pro týž poklesek; nikdo nesmí být nucen svědčit sám proti sobě; nikdo nesmí být zbaven života, svobody nebo majetku bez řádného soudního procesu; soukromý majetek může být vyvlastněn pouze za náhradu.

Dodatek VI.

V každém trestním procesu má obžalovaný právo na rychlé a veřejné přeličení před nestrannou porotou státu a obvodu, na jejichž území měl být trestný čin spáchán a které jsou podle zákona příslušné. Obžalovaný má právo být informován o příčině a povaze obžaloby a konfrontován se svědky obžaloby. Má též právo dát obeslat prostřednictvím státních orgánů svědky ve svůj prospěch a mít na svou obranu obhájce.

Dodatek VII.

V soudních přích podle obecného práva, přesahuje-li výše pohledávky dvacet dolarů, je zajištěno právo žádat rozhodnutí porotního soudu a žádná skutečnost, již přezkoumaná porotním soudem, nemůže podléhat dalšímu přezkoumání jakýmkoli soudem Spojených států, pokud tak nestanoví obecné právo.

Dodatek VIII.

Nesmíjí být vyžadovány nadměrné kauce, ukládány nadměrné pokuty nebo kruté a mimořádné tresty.“

Cit. dle Tindall, G. B., Shi, D. E. *Dějiny států. USA*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1994, s. 792–804.

¹³ „Oddíl I.

Všechny osoby narozené nebo naturalizované ve Spojených státech a podřízené jejich jurisdikci jsou občany Spojených států a státu, jehož jsou obyvateli. Žádný stát nemá právo vydat nebo provádět zákon, který by omezoval svobody nebo výsady občanů Spojených států; žádný stát nemá právo zbavit jakoukoli osobu života, osobní svobody nebo majetku bez řádného soudního procesu; nemá také právo zbavit jakoukoli osobu podléhající jeho pravomoci stejné ochrany zákona.“ Cit. dle ibid.

Odišnou tradici v historii lidských práv obecně odráží francouzská Deklarace práv člověka a občana. Její čl. 7–9 upravovaly právo na spravedlivý proces ve smyslu základních záruk v trestním řízení:

„7. Každý člověk může být obžalován, zatčen nebo uvězněn pouze v případech stanovených zákonem a pouze způsoby, které zákon předepisuje. Ti, kteří vyžadují, vyhotovují, vykonávají nebo dávají vykonávat svévolné příkazy, mají být potrestáni; ale každý občan předvolaný nebo vzatý do vazby na základě zákona musí okamžitě poslechnout, jinak se stává vinným pro odpor.

8. Zákon má stanovit pouze tresty, které jsou nezbytné a zřejmě nutné; každý může být potrestán pouze na základě zákona, schváleného a vyhlášeného před spáchaným činem a zákonně prováděného.

9. Každý člověk je pokládán za nevinného až do té doby, kdy je prokázána jeho vina; jestliže se pokládá za nezbytné zatknout jej, každá přísnost, která by nebyla nutná k zajištění jeho osoby, má být přísně potlačena.“

Nadcházející epocha jakobínského teroru ovšem dokázala, že pokud ohníkem právního systému a vlády není respekt k právům jednotlivce, ale prosazování „veřejného blaha“ za každou cenu, pak ani sebevznešeněji pojmenované záruky lidských práv nedokážou vládě zabránit, aby proměnila trestní soudnictví v bezduchý „mlýnek na maso“.

Vraťme se ale ze zahraničních historických úprav do úpravy domácí. Na stejný limit totiž narážela po velkou část 20. století i česká úprava práva na spravedlivý proces. Přitom začátky jeho zakotvení ve století devatenáctém byly nadějně. Bylo zaručeno už Stadionovou ústavou z roku 1849.¹⁴ V tzv. Prosincové ústavě z roku 1867 byly právu na spravedlivý proces dokonce věnovány jednak dva články Základního zákona státního č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených (konkrétně čl. 2 zakotvoval rovnost před zákonem¹⁵ a čl. 8 odst. 3 právo na odškodnění za nezákonné zatčení¹⁶), jednak samostatný Základní zákon státní č. 117/1867 ř. z., o moci soudcovské. Ten zakotvoval v čl. 5, 6 a 14 základní záruky nezávislosti

¹⁴ „§ 24

V žádné zemi korunní nesmí mezi příslušníky jejími a příslušníky jiné země korunní jaký rozdíl býti ve právu občanském ani v hrdelním, v řízení právním ani v rozdělení veřejných břemen. Rozsudky soudů všech korunních zemí rakouských, nabyvše moci právní, mají ve všech těch zemích stejnou platnost i mohou být vykonány.

(...)

§ 27

Všichni občané rakouští jsou sobě vespolek před zákonem rovni, i poddáni jsou stejnému osobnímu soudu.“

¹⁵ „Před zákonem jsou všichni státní občané rovni.“

¹⁶ „Byl-li by kdo proti zákonu zatčen aneb zatčení jeho prodlouženo, vzejde z toho státu povinnost nahraditi mu za takové ublížení škodu.“

soudů,¹⁷ v čl. 10 veřejnost řízení¹⁸ a v čl. 15 dával dokonce právo na soudní přezkum správních rozhodnutí týkajících se soukromoprávních (odst. 1) i veřejnoprávních (odst. 2) nároků jednotlivce.¹⁹

To platilo u záruk práva na spravedlivý proces ještě pro Ústavní listinu Československé republiky č. 121/1920 Sb. V ní jako by právo na spravedlivý proces učinilo mezikrok na cestě z úpravy samostatným základním zákonem (ve stylu Základního zákona č. 117/1867 ř. z.) k integrálnímu zapojení do katalogu lidských práv. Ústavní listina mu vyhradila samostatnou hlavu čtvrtou, kde byla po vzoru předchozí rakousko-uherské úpravy obsažena jak organizace soudnictví, tak právo na spravedlivý proces (pozůstatkem této výlučnosti je ostatně dosud samostatnost nynější hlavy páté LZPS), což mohlo vyvolávat pocit, že i zde zakotvená práva jsou spíše organizačními principy. Bylo zde zaručeno právo na zákonného soudce (§ 94 odst. 2), nezávislost soudů (§ 96) a soudců (§ 97–99), ústnost a veřejnost řízení (§ 101 odst. 2), právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (§ 104) i na soudní přezkum správních rozhodnutí v civilních věcech (§ 105), naopak chybělo výslovné zakotvení práva na přístup k soudu.

Tuto strukturu formálně převzala a doplnila i lidově demokratická Ústava 9. května, tedy ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Převzala ovšem pouze onu strukturu a pouze formálně, tedy slovy, ne skutky. Právě na zárukách práva na spravedlivý proces je totiž viditelná fiktivnost této ústavy a její irelevance pro faktické „dodržování“ práva ze strany nové lidově demokratické moci. S tragickou paradoxností právě Ústava 9. května poprvé komplexně zakotvila princip *habeas corpus* (který byl předtím v § 107 odst. 2 ústavní listiny zakotven jen stroze: „*Omezení nebo odnětí osobní svobody je možné jen na základě zákona.*“), a to hned ve svém § 3:

¹⁷ „Článek 5.

Soudcové jmenují se od císaře nebo jeho jménem definitivně a na čas života.

Článek 6.

Soudcové jsou u vykonávání svého úřadu soudcovského samostatní a nezávislí.

(...)

Článek 14.

Správa soudní bude od administrace ve všech instancích oddělena.“

¹⁸ „Článek 10.

Přeličení před soudem rozeznávajícím jest ústní a veřejné u věcech práva civilního i trestního. Výjimky z toho ustanoví zákon. V řízení trestním má platnost soud obžalovací.“

¹⁹ „Článek 15.

Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati.

Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“

„(1) Nikdo nesmí být stíhán, leč v případech podle zákona dovolených, a to jen soudem nebo úřadem podle zákona příslušným a řízením upraveným podle zákona.

(2) Nikdo nesmí být zatčen, nebude-li přistižen při činu samém, leč na písemný odůvodněný příkaz soudcův. Příkaz budiž doručen při zatčení, a není-li to možné, nejdéle do 48 hodin po něm.

(3) Nikdo nesmí být úředním orgánem vzat do vazby, leč v případech stanovených zákonem; musí pak být nejdéle do 48 hodin propuštěn nebo odevzdán soudu nebo úřadu, kterému podle povahy věci přísluší provést další řízení.“

Zcela podobně jako zpráva z jiné planety (či aspoň jiné epochy v našich zemích) muselo na tisíce politických vězňů působit, pokud četli v § 134 o právu na zákonného soudce nebo v čl. XI Základních zásad této ústavy o údajné nezávislosti soudů, jež je soudily:

„(1) Moc soudcovskou vykonávají nezávislé soudy.

(2) Soudcové jsou jednak soudci z povolání, jednak soudci z lidu; obojí jsou si při rozhodování rovni.

(3) Soudcové vykonávají svůj úřad nezávisle, jsouce vázáni jen právním řádem lidové demokracie.“

Už v následném ústavním zákoně č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, však nebylo po nezávislosti soudů a soudců ani vidu, ani slechu. Jeho § 1 odst. 1 totiž stanovil pouze tolik, že „soudnictví vykonávají obecné soudy a zvláštní soudy“. Přisuzovat soudům v roce 1952 cokoli, co by připomínalo nezávislost, už by bylo asi v příliš viditelném rozporu s realitou.

Ti z politických vězňů, kteří nebyli amnestováni ani prezidentem Novotným v roce 1960, se pak toho roku mohli spolu s ostatními spoluobčany dozvědět z nové socialistické Ústavy ČSSR (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) – poté, co si v jejím úvodu pročetli celou historii dělnického hnutí –, že v ní právo na spravedlivý proces již není ani komplexně zakotveno. Zůstaly z něj pouze jeho organizační aspekty upravené v hlavě osmé, věnované soudům a prokuratuře: v čl. 98 odst. 1 nezávislost volených lidových soudů, v čl. 103 odst. 2 a 4 veřejnost jednání a vyhlášení rozsudku a v odst. 3 právo na obhajobu. Kuriózní byl čl. 102 odst. 1, přiznávající víceméně otevřeně, že výklad práva údajně nezávislými soudy není zas tak úplně nezávislý, ale spíše předurčený „socialistickým právním vědomím“, pod nímž si lze představit leccos od interních instrukcí²⁰ Ministerstva spravedlnosti přes úvodníky v Rudém právu až po drnčící telefon od okresního tajemníka strany a potřeby vládnoucí dělnické třídy: „(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni jedině právním řádem

²⁰ Včetně tzv. politických pramenů práva, mezi něž byly řazeny: základní politické dokumenty a usnesení sjezdů, konferencí a zasedání ÚV KSČ, programy a programová prohlášení vlád Národní fronty ČSSR, ČSR a SSR, významné politické dokumenty nejvyšších orgánů Národní fronty ČSSR, ČSR a SSR. Viz Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. *Státní právo ČSSR*. Praha: Panorama, 1985, s. 13, pozn. č. 5.

socialistického státu. Jsou povinni řídit se zákony a jinými právními předpisy a vykládat je v souladu se socialistickým právním vědomím.“ Hlavním kamenem úrazu nicméně nebyla ani tak deklaratornost proklamační práva na spravedlivý proces na ústavní úrovni, jako spíše zákonné omezení nezávislosti soudců jejich volitelností, dohledem generálního prokurátora a řada praktik rozporných dokonce i s tehdejší právní vědou.²¹

Není divu, že porušování tohoto práva bylo jedním z úhelných kamenů kritiky socialistického režimu ze strany protikomunistického disentu. Jedno z klíčových disidentských uskupení, Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných, si dalo boj za právo na spravedlivý proces přímo do názvu a přislíbilo ve svém zakládajícím prohlášení „sledovat případy osob, které jsou trestně stíhány či vězněny za projevy svého přesvědčení nebo které se staly oběťmi policejní a justiční svévole“.²²

I Charta 77 byla z velké části opřena právě o porušování tohoto práva, zejména nezávislosti justice: „Nástrojem omezení a často i úplného potlačení řady občanských práv je systém faktického podřízení všech institucí a organizací ve státě politickým direktivám aparátu vládnoucí strany a rozhodnutím mocensky vlivných jednotlivců. Ústava ČSSR a ostatní zákony a právní normy neupravují ani obsah a formu, ani tvorbu a aplikaci takových rozhodnutí: jsou převážně zákulisní, často jen ústní, občanům vesměs neznámá a jimi nekontrolovatelná; jejich původci nezodpovídají nikomu než sami sobě a své vlastní hierarchii, přitom však rozhodujícím způsobem ovlivňují činnost zákonodárných i výkonných orgánů státní správy, justice, odborových, zájmových i všech ostatních společenských organizací, jiných politických stran, podniků, závodů, ústavů, úřadů, škol a dalších zařízení, přičemž jejich příkazy mají přednost i před zákonem. Dostanou-li se organizace nebo občané při výkladu svých práv a povinností do rozporu s direktivou, nemohou se obrátit k nestranné instituci, protože žádná neexistuje. (...) V případech politicky motivovaného trestního stíhání porušují vyšetřovací a justiční orgány práva obviněných a jejich obhajoby, zaručovaná čl. 14 prvního paktu²³ i čs. zákony. Ve věznicích se s takto odsouzenými lidmi zachází způsobem, který porušuje lidskou důstojnost vězňů, ohrožuje jejich zdraví a snaží se je morálně zlomit.“²⁴

Neblahá historická zkušenost systematického porušování práva na spravedlivý proces dosud předurčuje v některých aspektech, jako je aktuální důraz na právo na zákonného soudce, inspirovaný manipulacemi s případy a jejich

²¹ Podrobně viz Kühn, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005.

²² Viz zakládající prohlášení Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných [cit. 2011-12-26]. Dostupné z: <http://www.vons.cz/data/images/zakladajici_prohlaseni_vons.jpg>.

²³ Míňen Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, viz dále podkapitulu 3.4.

²⁴ Cit. dle Totalita.cz: Charta 77 – text prohlášení [cit. 2011-12-26]. Dostupné z: <http://www.totalita.cz/txt/txt_ch77_dok_1977_01_01.php>.

předávání „spolehlivým“ soudcům v období socialismu, nynější domácí úpravu práva na spravedlivý proces. Právě domácí úpravou otevřeme následující kapitolu, v níž se poté vrátíme zpět do zahraničí, neboť rozebereme i současnou mezinárodní úpravu ochrany tohoto práva, jak se vyvinula v druhé polovině dvacátého století.

3 Úrovně ochrany práva na spravedlivý proces

„Proč chodit ke kováříčkovi, když mohu ke kováři?“

Lidové přísloví

Příběh vývoje ochrany práva na spravedlivý proces jsme dovedli až k jeho závěru, tedy do současnosti. Podívejme se nyní, jak je toto právo zakotveno na jednotlivých úrovních, na nichž jsou lidská práva chráněna, jinak řečeno, jakými dokumenty a orgány je toto právo chráněno z pohledu našeho pomyslného hlavního hrdiny, jednotlivce v jurisdikci ČR. Tato kapitola je vědomě poněkud nezáživná, neboť má pouze přehledně vymezit pozitivněprávní rámec, v němž se budou pohybovat kapitoly další. Snad tedy čtenáře neodradí.

3.1 ČR – ústavní a zákonná úroveň

Vzhledem k tomu, že hlavním hrdinou našeho příběhu je jednatel v jurisdikci ČR, je zapotřebí začít ochranou práva na spravedlivý proces na úrovni vnitrostátní, tedy v hlavě páté Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“ nebo „LZPS“). Ta je ocitována – stejně jako dále zmiňované nástroje ochrany spravedlivého procesu – v příloze v zadní části této knihy.

Zatímco řada jiných základních práv je obsažena a vyčerpána jediným článkem, zde se setkáváme s ústavní úpravou rozptýlující – v souladu s českou ústavní tradicí, zejména s výše zmíněnou Prosinčovou ústavou – právo na spravedlivý proces do pěti článků hlavy páté. Navíc povahu záruk tohoto práva mají i některé články Ústavy týkající se organizace a základních principů organizace soudnictví. V rámci samotné hlavy páté LZPS jsou pak jednotlivé součásti tohoto práva řazeny poněkud překvapivě, což společně s jejich potvrzením či doplněním v Ústavě vytváří strukturu, jež není právě přehledná a „uživatelsky příjemná“. Zatímco v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Evropská úmluva“), rozebraném níže, je přehledně oddělena část týkající se všech druhů soudních řízení od „bonusů“ trestního řízení (souhrnně viz kapitola 8), v českém ústavním protějšku je obecná úprava obsažena v čl. 36, čl. 37 odst. 2–4, čl. 38 a dále v čl. 81, 82, 90 a 96 Ústavy:

„Čl. 81

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

Čl. 82

(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

(2) *Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.*

(3) *Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.*

Čl. 90

Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.

Čl. 96

(1) *Všichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva.*

(2) *Jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně.“*

Trestněprávní specifika jsou sice v zásadě koncentrována do čl. 39 a 40 Listiny, kromě toho však mají jakési normativní exklávy i v čl. 37 odst. 1 Listiny a čl. 90 větě druhé Ústavy.

Právo na spravedlivý proces však není zakotveno jen ústavními zákony, ale je třeba jej hned usadit do kontextu obyčejných zákonů, které jej podrobněji upravují. Jsou jimi především všechny procesní řády, tedy

- zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále též „tr. ř.“);
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“);
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále též „zákon o ÚS“);
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“);
- zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže;
- a také zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále též „zákon o soudech a soudcích“), upravující organizační záruky nezávislosti soudů a soudců.

Z tohoto „domácího soužití“ ústavní a zákonné úpravy předně plyne, že uvedené zákony mají být čteny a aplikovány při vědomí svého ústavního předobrazu a důsledků, které z toho plynou: to je především zaprvé povinnost ústavně konformního výkladu (ten byl souhrnně vyložen v nálezu IV. ÚS 202/99;¹ v nálezu Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 byl aplikován na zásadu *ne bis in idem* rozebíranou

¹ Viz nálezy Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 9. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99: „Ústavně konformní výklad právních norem, jak konstatoval Ústavní soud již dříve, má prioritu před výkladem ústavně nekonformním. Tato povinnost plyne pro soudy jednak z čl. 90 Ústavy České republiky, jednak z čl. 95 odst. 2 Ústavy. Výplývá-li z naposledy uvedeného ustanovení povinnost soudu reagovat určitým procesním postupem za situace, kdy dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, tím spíše je obecný soud zavázán k výkladu ústavně konformnímu, existuje-li možnost i výkladu ústavně nekonformního. Těmto povinnostem soudu potom odpovídá ústavně zaručené právo na soudní ochranu práv zákonem stanoveným způsobem a na výklad práva soudy, který je v souladu s Ústavou.“

v podkapitole 8.8;² na výklad procesního předpisu, konkrétně soudního řádu správního, pak byl aplikován třeba v rozsudku NSS 2 As 19/2003³); zadrulé povinnost obecného soudu předložit ÚS návrh na zrušení ustanovení procesního předpisu, má-li obecný soud ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy pocit jeho protiústavnosti⁴ (tato možnost byla využita například v nálezu Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010 či v nálezu I. ÚS 2920/09 ze dne 8. 2. 2011, kde měl obecný soud podle ÚS na výběr, zda použít ústavně konformní výklad nebo věc předložit ÚS, ovšem namísto toho nepoužil žádnou z těchto cest a porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces tím, že mechanicky aplikoval § 228 odst. 1 tr. ř. uložením náhrady škody stěžovateli, který neměl možnost se v trestním řízení k věci jakkoliv vyjádřit); či zatřetí povinnost přímé aplikace Listiny či Ústavy.

Naposledy zmíněná povinnost přímé aplikace Listiny byla použita NSS v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 2 Ads 40/2003.⁵ Zde se soud potýkal s přechodem správního soudnictví z režimu občanského soudního řádu do režimu soudního řádu správního, při němž se sice osud různých typů žalob (tedy jejich status a věcně a funkčně příslušný soud) v různých stádiích pokusila upravit přechodná ustanovení soudního řádu správního, nepodařilo se jim však postihnout zcela všechny případy. Když byl poté NSS konfrontován s případem, který by do žádné kategorie nespadal, zavrhl možnost, že by tuto žalobu odmítl jako

² K přednosti ústavně konformního výkladu před rušením zákona (navrhovaným zde Nejvyšším soudem – viz podkapitolu 8.8) zde ÚS uvedl: „*V demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad, za niž lze nepochybně pokládat i procesní princip „ne bis in idem“ v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud je přesvědčen, že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Prostor takové interpretace a její význam je nepochybně větší tam, kde jde o aplikaci zákonných předpisů, které nejsou sice již zcela vyhovující, avšak nejsou ve své podstatě ani protiústavní. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu).“*

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 8. 2003, sp. zn. 2 As 19/2003 (publ. pod č. 16/2003 Sb. NSS): „*Jestliže zákonná úprava umožňuje různé způsoby interpretace, je nutno vždy zvolit výklad šetřící základní práva a svobody (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Existují-li rozdílné právní názory na délku lhůty k podání žaloby k soudu, je třeba dát přednost delší lhůtě, neboť takový výklad vyšší měrou zaručuje právo na spravedlivý proces, zakotvené především v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“*

⁴ K tomuto „pocitu“ viz např. Posner, R. A. Legal Reasoning From the Top Down and From the Bottom Up: The Question of Unenumerated Constitutional Rights. *University of Chicago Law Review*. 1992, č. 59, s. 433, pozn. č. 40.

⁵ Publ. pod č. 122/2004 Sb. NSS.

pomyslnou individuální třísku odlétnuvší při kácení lesa staré úpravy správního soudnictví, a namísto toho se rozhodl žalobu přijmout a věcně projednat, vázán ústavním zákazem odepření spravedlnosti: „*Jestliže nedokonalá zákonná úprava znemožňuje přístup stěžovatelky k soudu, přičemž odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae) nelze zabránit ani předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení dotčeného zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, je jediným ústavně konformním východiskem přímá aplikace ústavní normy, v daném případě čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

V nedávné době se pak relativní ochota NSS k přímé aplikaci hlavy páté Listiny, překonávající příkaz obyčejného zákona, projevila v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008:⁶ „*Z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v § 109 odst. 3 s. ř. s. Protože § 109 odst. 3 s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila.*“ Ze stejné logiky vycházel NSS, když před koncentrací řízení podle soudního řádu správního upřednostnil zásadu *ne bis in idem* podle čl. 40 odst. 5 Listiny.⁷

Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry mají být za předpisy, které jsou realizací práva na spravedlivý proces a které podléhají výše zmíněným interpretačním důsledkům, pokládány kromě soudních řádů i procesní kodexy správní, tedy zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dále zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, popřípadě zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Na jedné straně je právo na spravedlivý proces tradičně vztahováno pouze k soudům, na straně druhé hlava pátá Listiny na několika místech výslovně vztahuje své příkazy i na „jiné orgány“ (čl. 36 odst. 1 a 3 či čl. 37 odst. 2). NSS, do jehož kompetence tato otázka spadá, se přiklonil k rozšiřujícímu výkladu, a daňový řád (byť v jeho starší verzi z roku 1992), stejně jako správní řád, příkazům práva na spravedlivý proces podřídil, a to v rozsudku ze dne 20. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005:⁸ „*Zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neukládá správci daně povinnost vyzvat daňový subjekt před ukončením vytykácího řízení k seznámení se s obsahem správního spisu, vyjádření se k provedeným důkazům, popřípadě k navržení jejich doplnění, obdobně jako v řízení vedeném dle správního řádu z roku 1967 (§ 33 odst. 2). Požadavkům na*

⁶ Publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS, jeho výklad viz v podkapitole 9.4 v příběhu nazvaném Přejatá noha v proměnách času.

⁷ Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008 (publ. pod č. 1842/2009 Sb. NSS).

⁸ Publ. pod č. 1440/2008 Sb. NSS.

spravedlivý proces vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod správce daně dostojí tím, že umožní daňovému subjektu seznámit se s obsahem správního spisu, rozhoduje-li následně pouze na základě listin v něm zařazených. Požadavek na předvídatelnost rozhodování se uplatní i v řízení správním; transpozicí tohoto atributu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces je v právu jednoduchém § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Přestože zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, uplatní se i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“

Někdy pak NSS nejenže zásady spravedlivého procesu aplikuje i na daňové řízení, ale aplikuje je až překvapivě extenzivně, jako například v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, sp. zn. 9 Afs 14/2008,⁹ kde označil nesplnění povinnosti vyplývající z § 46 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tedy přihlídnutí k výhodám pro daňový subjekt při vyměření daně podle pomůcek, za porušení čl. 37 odst. 3 Listiny,¹⁰ jakkoli tam uvedená zásada („*Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*“) pamatuje primárně na rovnost mezi všemi účastníky téhož (soudního) řízení, nikoli výslovně i na rovnost mezi účastníky různých (navíc i nesoudních) řízení. Podobný přístup vztahující většinu zásad spravedlivého procesu i na správní řízení je podrobně vyargumentován v knize Petra Svobody *Ústavní základy správního řízení v České republice*.¹¹

Silnější argumenty bychom našli pro tvrzení, že se příkazy práva na spravedlivý proces mají vztahovat i na aplikaci přestupkového zákona. Řízení o přestupcích totiž do rámce svého čl. 6 výslovně, tedy judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), vřazuje Evropská úmluva, jak bude rozebráno v podkapitole 3.3. K tomu, že správní řízení a jeho soudní přezkum tvoří pohledem ESLP spíše dvě spojené nádoby – a že spíše platí, že nedostatky prvé musí kompenzovat druhá, než aby obě plně splňovaly nároky spravedlivého procesu – viz podkapitolu 4.3.

Rozebraná úprava na úrovni Listiny, popřípadě Ústavy, je samozřejmě jednotlivci v jurisdikci ČR nejbližší a nejpřístupnější. Prvním důvodem je, že případná porušení spravedlivého procesu jsou nejprve posouzena vnitrostátními soudy, a zejména ÚS, kterým je právě vnitrostátní úprava nejbližší. Druhým je pak to, že v mnoha ohledech poskytuje Listina širší ochranu než například Evropská úmluva (viz např. kapitolu 9), což plyne již ze skutečnosti, že Evropská úmluva by měla být v zásadě pouze nejvyšším společným jmenovatelem úprav

⁹ Rozhodnutí NSS, která nebyla publikována ve Sb. NSS, jsou dostupná na webových stránkách NSS, tedy na stránkách www.nssoud.cz.

¹⁰ „*V případech, kdy je daň stanovena podle pomůcek, musí se odvolací orgán vyrovnat i s otázkou, zda správce daně splnil své zákonné povinnosti vyplývající z § 46 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Každý jiný postup staví účastníka daňového řízení do nedůvodně nerovného postavení, a je tedy v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.*“

¹¹ Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007.

států Rady Evropy, zatímco Listině nic nebrání jít i vysoko nad společný standard Rady Evropy.

3.2 Listina základních práv EU

I Listina základních práv EU (dále též „Listina EU“) věnuje právu na spravedlivý proces celou hlavu VI, nazvanou Soudnictví (její text opět viz v příloze). Skutečnou novinku tu představuje vlastně jen čl. 50, který je jakýmsi unijním *ne bis in idem*, vycházejícím ze vzájemného respektu členských států EU ke spravedlnosti a přiměřenosti trestního stíhání a souzení v jiných členských státech.¹²

Ostatní články jsou motivovány patrně především snahou o komplexnost unijního lidskoprávního katalogu a o to, aby i Soudní dvůr EU (dále též „ESD“) byl ve své rozhodovací činnosti právem na spravedlivý proces přímo – tedy nejen zprostředkovaně přes pocit respektu k čl. 6 Evropské úmluvy – vázán.

Ze dvou základních situací, v nichž má být podle svého čl. 51 odst. 1¹³ aplikována Listina EU, je totiž aplikace na druhou situaci, tedy na rozhodování soudů členských států aplikujících právo EU, poměrně sporná, když by pro národní soud mohla být obtížná představa, že při aplikaci práva EU má respektovat jiné „právo na spravedlivý proces“ než při aplikaci práva domácího. Vyloučit to však jistě nelze. Příkladem se v budoucnu může stát stíhání „unijních deliktů“, tedy přestupků či jiných správních deliktů, které jsou do českého práva vnese-ny unijním právem. Jaké delikty to jsou? Půjde samozřejmě o delikty v těch oblastech, které jsou dnes regulovány právě unijním právem, tedy například v oblasti celní či v hospodářské soutěži. Navíc čl. 82 a 83 Smlouvy o fungování Evropské unie dávají poměrně značný prostor pro narůstající spolupráci v trestních věcech na úrovni EU, konkrétně v oblasti vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, vzájemné přípustnosti důkazů, společného vymezení a stíhání zvláště závažných trestných činů a dalšího sblížení trestněprávních předpisů. Lze tak předpokládat, že korpus trestního práva EU¹⁴ bude v budoucnu

¹² Tento respekt se projevuje i v umožnění existence evropského zatýkacího rozkazu a právě judikatura jej vykládající – ať už Soudního dvora EU, soudů členských států, či ESLP – odráží tento vzájemný respekt. Dobrým příkladem z poslední doby je rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 4. 5. 2010 ve věci Stapleton proti Irsku, stížnost č. 56588/07. Jeho rozbor viz in Molek, P. Věc Stapleton proti Irsku – komentář. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. 2010, č. 4, s. 244–251.

¹³ „I. Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.“

¹⁴ Rozbor jeho nynější podoby viz in Jelínek, J. a kol. *Trestní právo procesní*. Praha: Leges, 2011, s. 76–132.

narůstat a s ním budou na významu nabývat i příslušné „trestněprávní“ články Listiny základních práv EU.

Situace první, tedy rozhodování orgánů, institucí a jiných subjektů EU, se pak v případě práva na spravedlivý proces bude týkat právě Soudního dvora EU. Z tohoto pohledu bychom se mohli podívat, zda je vůbec nutné věnovat i v tomto katalogu takový prostor „trestněprávním bonusům“. Jak však dokazuje z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 2005 Trestní řízení proti Marii Pupino, věc C-105/03, vydává se Soudní dvůr občas i na půdu trestního řízení.

Zcela specifické využití požadavků spravedlivého procesu pak nacházíme v čl. 41 Listiny EU. Ten totiž zakotvuje originální „právo na řádnou správu“, přičemž na správní orgány (samozřejmě jen v omezeném aplikačním rámci čl. 51 odst. 1 Listiny EU, takže pokud český správní úředník zrovna neaplikuje unijní právo, nemusí se „děsit“) klade v podstatě nejzákladnější požadavky spravedlivého procesu. Tato „soft“ verze spravedlivého procesu pro účely jednání správních orgánů zní:

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

2. Toto právo zahrnuje především:

- a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;*
- b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;*
- c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*

3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.“

Ještě než postoupíme k další úrovni, tedy k Evropské úmluvě, je třeba připomenout, že Listina EU z ní v mnoha ohledech vychází a bere ji jako pomyslnou startovní čáru vlastního rozvoje; což je koncepčně pochopitelné, neboť všechny členské státy EU jsou smluvními stranami Evropské úmluvy, která pro ně jednotlivě – a tím i pro EU jako celek – představuje nejmenší společný jmenovatel. Právě v právu na spravedlivý proces jde však Listina EU dál. Na rozdíl od Evropské úmluvy totiž není její dosah omezen jen na „občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“ (viz podkapitulu 3.3.1), ale je širší. Vyplývá to z Vysvětlení k Listině základních práv EU:¹⁵

*„Vysvětlení k čl. 47 – Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces
První pododstavec je založen na čl. 13 EÚLP:*

(...)

¹⁵ Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007, s. 17–35.

Avšak v právu Unie je ochrana širší, neboť je zaručeno právo na účinnou soudní ochranu. Soudní dvůr zakotvil toto právo ve svém rozsudku ze dne 15. května 1986 jako obecnou zásadu práva Unie (...). Podle názoru Soudu se uvedená obecná zásada práva Unie vztahuje rovněž na členské státy, když uplatňují právo Unie. Zahrnutím této judikatury do Listiny není sledována změna systému soudního přezkumu stanoveného smlouvami, a zejména pravidel přípustnosti přímých žalob k Soudnímu dvoru Evropské unie. Evropský konvent posoudil systém soudního přezkumu v Unii, včetně pravidel přípustnosti, a potvrdil je s úpravami v některých oblastech, jak odrážejí čl. 251 až 281 Smlouvy o fungování Evropské unie, a zejména čl. 263 čtvrtý pododstavec. Čl. 47 se vztahuje na orgány Unie a členských států, provádějí-li právo Unie, a to pro všechna práva zaručená právem Unie.

Druhý pododstavec odpovídá čl. 6 odst. 1 EÚLP (...).

V právu Unie není právo na soudní projednání omezeno na spory týkající se občanských práv nebo závazků. Je to jeden z důsledků skutečnosti, že Unie je právním společenstvím, jak prohlásil Soudní dvůr ve věci 294/83, „Les Verts“ v. Evropský parlament (rozsudek ze dne 23. 4. 1986, Sb. rozh. 1986, s. 1339). Avšak ve všech jiných hlediscích než rozsah se záruky přiznané EÚLP uplatňují v Unii obdobným způsobem. Pokud jde o třetí pododstavec, je třeba poznamenat, že v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva by měla být poskytnuta právní pomoc v případech, kdy by její neexistence znemožnila zajistit účinnou právní ochranu (rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 1979, Airey, řada A, svazek 32, s. 11). U věci projednávaných před Soudním dvorem Evropské unie rovněž existuje systém právní pomoci.“

3.3 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva)

„V demokratické společnosti... zaujímá právo na spravedlivé řízení tak význačné místo, že jeho restriktivní interpretace by neodpovídala cíli a smyslu tohoto institutu.“

Rozsudek ESLP ze dne 17. 1. 1970, Delcourt proti Belgii,
stížnost č. 2689/65

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“ či „Úmluva“) z roku 1950 váže dnes 47 členských států Rady Evropy, včetně ČR, a to – i ve vztahu k právu na spravedlivý proces – také tehdy, kdy jejich orgány aplikují rozhodnutí jiných států; takže například v případě Pellegrini proti Itálii¹⁶ označil ESLP za porušení práva na spravedlivý proces ze strany Itálie

¹⁶ Rozsudek ESLP Pellegrini proti Itálii ze dne 20. 7. 2001, stížnost č. 30882/96.

to, že uznala rozhodnutí kanonického soudu z Vatikánu, tedy nečlenského státu, jímž bylo zneplatněno stěžovatelovo manželství a jež nesplňovalo nároky práva na spravedlivý proces, konkrétně rovnosti zbraní. V rozsudku Mamatkulov a Askarov proti Turecku¹⁷ pak ESLP pootevřel vrátka k jiné formě extrateritoriální aplikace čl. 6, když naznačil, že důvodná hrozba „flagrantního odepření spravedlnosti“ v zemi, do níž měli být stěžovatelé vydáni (Uzbekistán), by potenciálně mohla vyvolat porušení Evropské úmluvy ze strany vydávajícího státu, tedy Turecka. V daném případě však taková hrozba nebyla v Uzbekistánu reálná, stejně jako v případě Naletilić proti Chorvatsku¹⁸ nebyla taková hrozba reálná ze strany dožadujícího Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii.

Nad úpravou práva na spravedlivý proces v Evropské úmluvě bychom se mohli zaradovat, že je ve srovnání s úpravami předchozími přehledná a jednoduchá, jsouc zahrnuta v jediném čl. 6 (jeho text opět viz v příloze). Tato jednoduchost má ovšem tři velká „ale“, z nichž to první vydá dokonce na tři podkapitoly.

3.3.1 První „ale“ – obecné problémy rozsahu aplikace čl. 6 Evropské úmluvy a pojem rozhodování

První zádrhel spočívá v tom, že na rozdíl od vnitrostátní úpravy nechrání čl. 6 jednotlivce, kdykoli stojí před soudem členského státu Rady Evropy, ale jen v některých typech řízení. Plyne to ze slov „*rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu*“. Z *travaux préparatoires* k Evropské úmluvě plyne, že anglický text původně měl znít: „... *rights and obligations in a suit at law*...“ Měl tedy zahrnovat veškerá práva a závazky uplatňované před soudem, za použití podobně nerozlišujícího spojení, jaké nacházíme třeba v čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv¹⁹ (dále též „Všeobecná deklarace“ či „VDLP“) či v anglickém znění čl. 14 odst. 1 větě druhé MPOPP,²⁰ naopak autentické francouzské znění MPOPP také hovoří o „*ses droits et obligations de caractère civil*“.²¹ Doslova

¹⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP Mamatkulov a Askarov proti Turecku ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99.

¹⁸ Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti Naletilić proti Chorvatsku ze dne 4. 5. 2000, stížnost č. 51891/99.

¹⁹ „*In the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.*“

²⁰ „*In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law*...“ Důvod, proč se v těchto otázkách, v nichž jde o každé slůvko, snažíme vycházet z alespoň jednoho z autentických znění, a nikoli z českého oficiálního překladu, najde čtenář zejména v úvodu kapitoly 5.

²¹ „*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.*“

za pět minut dvanáct, konkrétně několik hodin před podepsáním navrhované verze Evropské úmluvy, bylo však anglické znění změněno na „*civil rights and obligations...*“, jednak aby korespondovalo s francouzským „*ses droits et obligations de caractere civil*“,²² jednak aby z dosahu prvního odstavce byla nade všechnu pochybnost vyražena řízení správní (a potenciálně i další řízení dotýkající se suverenity státu), což se převážně i povedlo...

Vymezit tato dvě spojení („občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“) přitom nemůžeme na základě českého či jakéhokoli jiného, vnitrostátního vymezení (tzv. doktrína *renvoi*²³). Pokud bychom tak postupovali a pokládali za „občanská práva nebo závazky“ závazky projednávané podle občanského soudního řádu nebo plynoucí z občanského a obchodního zákoníku či ze zákoníku práce a zákona o rodině a za „trestní obvinění“ ta obvinění, jež jsou projednávána podle českého trestního řádu, mohl by takto postupovat každý smluvní stát Evropské úmluvy, a význam těchto spojení, a tedy i rozsah „přezkumu“ ze strany ESLP by byly pro každý smluvní stát jiné. Čistota jednotného výkladu Evropské úmluvy – a tedy i jednota obsahu lidských práv Evropskou úmluvou zaručených – napříč Radou Evropy od Lisabonu po Vladivostok by tak přišla vniveč a byla by zkalena růzností jednotlivých vnitrostátních právních řádů. Ta je mimochodem značná právě u práva na spravedlivý proces, neboť mezi 47 členy Rady Evropy nacházíme státy s naprosto rozdílnými soudními systémy, uplatňujícími kontradiktorní nebo inkviziční proces, s porotami či bez nich a podobně.²⁴

Protijedem proti této hrozbě je koncept „autonomního výkladu“ Evropské úmluvy.²⁵ Z něj plyne, že Evropská úmluva nemá být vykládána ve vazbě na jednotlivé vnitrostátní právní řády, nýbrž především autonomně, sama o sobě. To je na první pohled obtížný úkol, při vědomí, že jazykový výklad (zvláště při existenci dvou autentických jazykových verzí), systematický výklad (vnitřní systematika 59 článků a 14 protokolů není tak bohatá, aby příliš pomohla, prostor pro analogii je zde minimální), ba ani historický výklad (vzhledem ke spornosti *travaux préparatoires*) mnoho nepomohou. Naštěstí pro „uživatele“ Evropské úmluvy z toho mála, jež se dá vyčíst přímo z Evropské úmluvy, dokáže ESLP jako její jediný²⁶ autoritativní vykladač vyčíst opravdu mnohé, zejména díky vědomí, že práva zaručená Evropskou úmluvou by měla tvořit společný minimální standard pro všechny členské státy Rady Evropy. Jedině

²² Fawcett, J. E. S. *The Application of The European Convention on Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1969, s. 121.

²³ Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 212.

²⁴ K rozdílu mezi kontinentálním soudnictvím a anglosaským soudnictvím z pohledu čl. 6 viz *ibid.*, s. 203.

²⁵ Ten byl při výkladu čl. 6 použit již v rozsudku ESLP Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 1936/63.

²⁶ Dnes, tedy po zrušení Evropské komise pro lidská práva.

na bázi autonomního výkladu, a tedy jedině na základě (naštěstí bohaté) rozhodovací činnosti ESLP a dříve Evropské komise pro lidská práva (dále též „EKLP“) můžeme určit, co do spojení „občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“ spadá a co naopak zůstane mimo rámec ochrany Evropské úmluvy. Vymezení tohoto rámce zabírá překvapivě velkou část judikatury ESLP (a tedy i část této knihy). Jakkoli se může zdát, zejména s tím, jak se vymezení tohoto rámce stává komplikovanějším a komplikovanějším, že jde ze strany ESLP o jakési příslovečné počítání andělů na špičce jehly (ponecháváme na čtenáři, na které z následujících stránek tomuto pocitu propadne), jde o otázku, kterou nelze opomenout, neboť bez ní nepochopíme, zda se čl. 6 (a tedy i „moudra“ následujících kapitol) vůbec aplikuje, či nikoli.

První omezení plyne už z toho, že se čl. 6 týká jen řízení, v nichž se „rozhoduje“ o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění. Za „rozhodování“ přitom ESLP označuje i některé související fáze soudního řízení: například návazné řízení o náhradě škody²⁷ nebo o určení náhrady soudních výdajů vůči jedné ze stran sporu.²⁸ Vypadávají naopak řízení, v nichž se nerozhoduje přímo o meritu věci ani se (například procesním odmítnutím) neukončuje cesta k takovému meritornímu rozhodnutí, jako je rozhodnutí v trestním řízení před podáním obžaloby; ustanovení advokáta; rozhodnutí o nákladech řízení v trestní věci,²⁹ jež mají být uhrazeny státu (naopak adhezní řízení o nárocích poškozeného vůči pachateli trestného činu do rámce čl. 6 spadne,³⁰ ovšem do jeho civilní větve, leda by účast třetích osob v trestním řízení neměla kompenzační důvody, ale blížila by se spíše institutu *actionis popularis*³¹); zrušení podmíněně odloženého trestu; řízení o žádosti o milost či podmíněně

²⁷ Rozsudek ESLP Silva Pontes proti Portugalsku ze dne 23. 3. 1994, stížnost č. 14940/89.

²⁸ Rozsudek ESLP Robins proti Spojenému království ze dne 23. 9. 1997, stížnost č. 22410/93.

²⁹ Zdrženlivý v přezkumu nákladů řízení býval i ÚS, jeho judikatura odmítající přezkoumávat výroky o náhradě nákladů však již postupně eroduje, jak ukazuje – v civilní oblasti – třeba nález I. ÚS 804/08 ze dne 7. 9. 2011.

³⁰ K vývoji judikatury ESLP k otázce podřazení řízení o právech poškozeného ve vztahu k francouzské úpravě trestního řízení viz Hubálková, E. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva – Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI, 2006, s. 12–15. Na odškodnění poškozeného v českém trestním řízení byl čl. 6 aplikován v rozsudku ESLP Pflieger proti ČR ze dne 27. 7. 2004, stížnost č. 58116/00. K tomu je ovšem obratem třeba doplnit, že judikatura ÚS se v této otázce od ESLP liší. ÚS totiž rozlišuje na straně jedné poškozené bez majetkového nároku, typicky na náhradu škody, a na straně druhé poškozené s majetkovým nárokem. Prve jmenovaným připomíná, že jejich práva nejsou v samotném trestním řízení ve hře, neboť neexistuje základní právo na to, aby jiná osoba byla trestně stíhána. Naopak u druhé skupiny poškozených je ve hře právo na majetek podle čl. 11 Listiny. Ti se proto k ÚS dostanou, ovšem musejí nejprve vyčerpat, jsou-li nespokojeni s výsledkem adhezního řízení, také možnost civilní žaloby. Viz usnesení IV. ÚS 1781/10 ze dne 29. 9. 2010.

³¹ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Garimpo proti Portugalsku ze dne 10. 6. 2004, stížnost č. 66752/01.

propuštění; zařazení vězně do různých typů věznice; rozhodování o mzdě za práci ve vězení či výmazu z rejstříku trestů.³² Tím nejsou automaticky vyloučena řízení, v nichž se primárně rozhoduje o něčem jiném, například o veřejném zájmu, jako v některých zahraničních typech správních řízení. Musejí ale mít také přímý dopad³³ na určení civilních práv a povinností.

Takový přímý dopad často nacházíme u některých správních řízení, jež proto mají být podrobena soudnímu přezkumu. Správní řízení, která jejich „výsledek“ vřazuje do rámce čl. 6, však nemusejí naplnit všechny jeho požadavky od samého počátku, tedy již v oné správní fázi, pokud výsledek správního rozhodování podléhá plnému přezkumu ve správním soudnictví, který již tyto nároky splňuje. V rozsudku *Albert a Le Compte proti Belgii*,³⁴ kde si skupina belgických lékařů přála, aby soudy přezkoumaly i faktické otázky jejich disciplinárního postihu lékařskou komorou, dal ESLP Belgii na výběr: buď má samotná lékařská komora provádět řízení v souladu s čl. 6 (což nebylo splněno, protože komora nejednala veřejně), nebo musí být její rozhodování podrobeno úplnému soudnímu přezkumu ze strany soudu tyto nároky splňujícího (což také nebylo splněno, neboť belgický Kasační soud mohl posuzovat pouze právní, nikoli však skutkové otázky). Tentýž problém mělo i Spojené království se svým – pouze na právní otázky omezeným – soudním přezkumem správních rozhodnutí o omezení styku s dítětem³⁵ či s tím, že v případě žaloby proti rozhodnutí správního úřadu prohlašujícímu určitý pozemek za kontaminovaný mohly soudy přezkoumat pouze právní kvality rozhodnutí, ne však skutkovou otázku, zda půda skutečně byla kontaminovaná. To podle ESLP omezovalo právo na přístup k soudu vlastníka budovy nacházející se na kontaminovaném pozemku, jemuž v důsledku daného rozhodnutí klesl nájem.³⁶

Podotkněme jen, že takovou úvahu lze aplikovat tam, kde ve věci nejprve rozhoduje správní orgán a poté soud, není však přenosná tam, kde se celé řízení odehrává v režimu trestního soudnictví. Nelze tedy tvrdit, že by prvostupňový trestní soud nemusel naplňovat požadavky čl. 6, když je splní následně soud odvolací. Pokud tak například odvolací soud zjistí, že prvostupňový soud rozhodoval v nezákonném obsazení, musí takový rozsudek zrušit a vrátit správně

³² Výčet vychází z Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 123–124, viz tam uvedenou judikaturu.

³³ Nepřímý dopad typu dopadu „necivilního“ řízení o vyhoštění cizince na jeho „civilní“ pracovněprávní smlouvu či na jeho soukromý a rodinný život nestačí (rozsudek velkého senátu ESLP *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99) – jakkoli se zde ESLP dostává na tenký led posuzování toho, kdy je vztah k soukromoprávním závazkům ještě dostatečně úzký a kdy už naopak příliš vzdálený.

³⁴ Rozsudek ESLP *Albert a Le Compte proti Belgii* ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

³⁵ Rozsudek ESLP *W. proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 1987, stížnost č. 9749/82.

³⁶ Rozsudek ESLP *Terra Woningen BV proti Nizozemsku* ze dne 17. 12. 1996, stížnost č. 20641/92.

obsazenému soudu, nebo o věci sám nově rozhodnout; nemůže ale nad defektem prvostupňového soudu „mávnout rukou“ uspokojen tím, že sám odvolací soud je už obsazen řádně.³⁷

Právě absence takového plného přezkumu – a to i rozhodnutí, jež pod vymezení čl. 6 spadala – v českém správním soudnictví v úpravě občanského soudního řádu účinné do 31. 12. 2002 byla důvodem, proč ÚS tuto úpravu zrušil nálezem Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001,³⁸ což následně vedlo k přijetí soudního řádu správního: „*Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, kde sice Ústavní soud nálezem ze 17. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (č. 52/2001 Sb.) o zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými byly postihovány nejméně závažné přestupky, posunul věci poněkud dopředu, přesto však tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť ‚trestním obviněním‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.*“

Ani požadavek soudního přezkumu v plné jurisdikci ale není pro ESLP absolutní, zejména tam, kde by správní soudy měly respektovat správní uvážení správních orgánů či přihlížet k bezodkladnosti jejich rozhodování, například v případech některých stavebních věcí, kde ESLP akceptoval i soudní přezkum omezený pouze na otázky právní.³⁹

Stejně tak nespádají do rámce čl. 6 pouhá procesní rozhodnutí, jako je povolení dovolání; povolení obnovy řízení;⁴⁰ rozhodnutí související s výkonem rozhodnutí ve věci samé, apod.;⁴¹ či řízení o námitce podjatosti soudce.⁴² Naopak mohou do rámce čl. 6 spadnout předběžná rozhodnutí, která „nezměnitelně ovlivní“ účastnickovy právní zájmy.

Věšení prádla aneb není malých sporů. Tak v rozsudku ESLP Micallef proti Maltě⁴³ bylo do rámce čl. 6 zařazeno rozhodnutí o předběžném opatření, jež

³⁷ Rozsudek ESLP De Cubber proti Belgii ze dne 26. 10. 1984, stížnost č. 9186/80, § 32 a § 33.

³⁸ Publ. pod č. 276/2001 Sb. Blíže k důvodům jeho zrušení viz např. Vopálka, V. a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice.* Praha: ASPI, 2003.

³⁹ Rozsudek ESLP Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. 9. 1993, stížnost č. 12235/86.

⁴⁰ Rozsudek ESLP Sablon proti Belgii ze dne 10. 4. 2001, stížnost č. 36445/97.

⁴¹ Výčet vychází z Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights.* Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 123–124, viz tam uvedenou judikaturu.

⁴² Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Schreiber a Boetsch proti Francii ze dne 11. 12. 2003, stížnost č. 58751/00.

⁴³ Rozsudek velkého senátu ESLP Micallef proti Maltě ze dne 15. 10. 2009, stížnost č. 17056/06.

omezilo stěžovatele na jeho právech, přestože bylo přijato na ústním jednání, o němž účastník nebyl informován. Neinformování o něm přitom bylo rozporné s maltskou úpravou, která mu takové právo přiznávala. Tento případ je důkazem toho, že i z malého případu může vzejít velký rozsudek a zásadní judikatorní odklon (podobně jako třeba ukončení segregace v USA začalo tím, že si jedna černoška sedla v hromadné dopravě na místo „pro bílé“⁴⁴). Na začátku šlo totiž pouze o návrh muže bydličního v přízemí, aby soud zakázal jeho sousedce, aby si věšela prádlo nad jeho dvorkem, což zasahuje do jeho vlastnických práv. Během tohoto banálně začínajícího sporu došlo ale k řadě dramatických událostí: v prvním stupni k tomu, že původní žalovaná nebyla informována o datu jednání, neboť datum nového jednání soudce patrně dohodl se zástupcem žalobce až poté, co žalovaná a její advokát opustili soudní síň. Nejprve jí sice soud dal věcně za pravdu, ale v dalším stupni ji odvolací soud naopak zamítl a tvrdě zkritizoval jejího advokáta za nepodložená nařčení ohledně toho, že se snad původně cosi dohodlo poté, co on opustil soudní síň. Problém byl, že tím, kdo advokáta žalované kritizoval, byl předseda senátu odvolacího soudu, který byl zároveň bratrem původního advokáta protistrany, tedy žalobce, a strýcem jeho nového advokáta. Navíc v průběhu sporu původní žalovaná zemřela, takže stížnost k ESLP podával až její pozůstalý bratr. To dalo ESLP – nejdříve komoře, pak velkému senátu – příležitost, aby nejprve zdůvodnil, proč i v těchto banálních případech má být přípustná stížnost ze strany pozůstalého. Dále na předloženém půdorysu provedl judikatorní odklon od předchozí judikatury, která obecně vylučovala řízení o předběžných opatřeních z dosahu čl. 6,⁴⁵ a vřadil do něj i ta předběžná opatření, u nichž jsou splněny dvě podmínky: „Zaprvé by dotčené právo mělo být jak v hlavním řízení, tak v řízení o předběžném opatření právem ‚občanským‘ ve smyslu autonomní interpretace čl. 6 Úmluvy... 85. Zadruhé by měla být podrobně zkoumána zejména povaha předběžného opatření, stejně jako jeho předmět, účel a účinky na dotčené právo. Jakmile bude předběžné opatření účinně ovlivňovat dotčené právo nebo závazek, nehledě na dobu jeho platnosti, bude aplikován čl. 6.“ A nakonec to dalo velkému senátu příležitost, aby se obsáhle vyjádřil k tomu, kdy zakládají rodinné vazby mezi předsedou senátu a advokátem jedné ze stran důvody jeho podjatosti (k nestrannosti viz podkapitulu 5.2), a to i tehdy, kdy na takovou rodinnou vazbu (strýc a synovec) vnitrostátní předpisy o podjatosti nepamatují. Maltský soudce Bonello již předtím při rozhodování komory dostal příležitost, aby se ve svém souhlasném stanovisku vyjádřil obecně k situaci maltské justice: označil ji za „*blažený propletenec ,jánabráchismů‘, kterému se občas ve světlejších chvílích říká výkon spravedlnosti.*“⁴⁶

⁴⁴ Viz k tomu post Vojtěcha Šimíčka Chvála banalit. *Jiné právo*, 4. 5. 2007 [cit. 2011-12-26]. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/05/chvla-banalit.html>>.

⁴⁵ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Car Hire Ltd proti Kypru ze dne 23. 10. 2001, stížnost č. 51591/99.

⁴⁶ Rozsudek ESLP (malý senát) Micallef proti Maltě ze dne 15. 1. 2008, stížnost č. 17056/06, souhlasné stanovisko soudce Bonella, § 3: „*It seems to me that all members of the Court, whether in the majority or in the minority, decried as markedly unacceptable this blissful all-in-the-family jamboree, in lighter moments sometimes called administration of justice.*“

Toto jsou tedy obecné výluky a jejich limity, nejproblematičtější se však ukázalo samotné vymezení pojmů „občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“.

3.3.2 Stále první „ale“ – „občanská práva nebo závazky“

Jakmile se ponoříme i jen trochu hlouběji do terminologie čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, obratem narazíme na problémy plynoucí z rozdílností obou autentických verzí, tedy anglické a francouzské (obě viz v příloze), a to jednak navzájem a jednak vůči výše citované verzi české publikované pod č. 209/1992 Sb.

Co se týče pojmu „občanská práva nebo závazky“, je totiž třeba nejprve vyložit pojem „spor“, který ovšem v českém překladu – stejně jako v autentické anglické verzi („*the determination of his civil rights and obligations*“) – vůbec není! Zato je ve verzi francouzské („*des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*“), a navíc vychází implicitně ze samé povahy práva na spravedlivý proces. Existence „sporu“ tak tvoří jeden z předpokladů aplikace čl. 6, ovšem vzhledem k jeho absenci v jedné ze dvou autentických verzí není význam této podmínky přeceňován⁴⁷ a jen zřídkakdy je právě „spornost“ tou bariérou, na níž se zastaví stěžovatelova cesta do náruče čl. 6. Aby zde byl spor ve smyslu (explicitně francouzské či implicitně anglické verze) čl. 6, musí jít o „spor“ skutečný, nikoli hypotetický. Nemůže tedy jít například o „spor“ týkající se možného zasažení stěžovatelových práv právní úpravou, která je teprve projednávána zákonodárcem, či spor, který je zcela bagatelní⁴⁸ či nehmatatelný (takovým byl protest pana Kienasta proti tomu, aby pozemkové úřady sloučily dva jeho pozemky v jeden⁴⁹). Tento spor musí mít skutečnou vazbu na právo, o něž jde,⁵⁰ musí jít o právo přiznatelné podle domácího práva. Ovšem ESLP je zde velkorysý, takže za takové právo označil třeba i právo skupiny tureckých právníků domáhat se na tureckých orgánech, aby vynutily příkaz domácího soudu na zavření určitých elektráren znečišťujících ovzduší, přičemž podle ESLP zde oním „judikovatelným právem“ bylo právo na příznivé životní prostředí zaručené tureckou ústavou⁵¹ – a to alespoň v okamžiku začátku sporu. Není tedy na překážku, pokud je takové právo během sporu z právního řádu

⁴⁷ Harris, D. J., O’Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 225.

⁴⁸ Rozsudek ESLP Helters proti Švédsku ze dne 29. 10. 1991, stížnost č. 11826/85.

⁴⁹ Rozsudek ESLP Kienast proti Rakousku ze dne 23. 1. 2003, stížnost č. 23379/94.

⁵⁰ Rozsudek ESLP Van Marle proti Nizozemsku ze dne 26. 6. 1986, stížnosti č. 8543/79; 8674/79; 8675/79 a 8685/79.

⁵¹ Rozsudek ESLP Okyay proti Turecku ze dne 12. 7. 2005, stížnost č. 36220/97. Opačný přístup ÚS viz v usnesení ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost občanského sdružení Děti Země domáhajícího se práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny.

odstraněno.⁵² Přičemž může jít o spor o existenci, stejně jako o rozsah sporného práva,⁵³ mohou v něm být řešeny otázky skutkové i právní⁵⁴ a samotný pojem sporu má být interpretován spíš materiálně než formálně.⁵⁵ Ochrana čl. 6 se neuplatní k ochraně práva, které právní řád státu vůbec nepředpokládá.⁵⁶ Ochrana „občanského práva“ v podobě spravedlivého procesu se nabízí pouze tam, kde takové právo je, takže je zachována latinská maxima „*ubi ius ibi remedium*“.⁵⁷ Ovšem pokud je existence takového právního nároku vyloučena na základě konkrétní imunity (např. imunity potenciálně žalovaných), mohla by realizace takové imunity hraničit s porušením práva na přístup k soudu (viz kapitola 4) a čl. 6 by byl opět ve hře.

Samotný (explicitní) pojem „občanská práva nebo závazky“ nemůže být definován na základě vnitrostátního práva⁵⁸ (například že by zahrnoval práva založená občanským nebo obchodním zákoníkem), neboť pak by význam čl. 6 Evropské úmluvy byl v každém členském státě Rady Evropy jiný. Rozhodně nelze tvrdit, že by tento pojem zahrnoval všechny „netrestní“ věci, a i prvotní rozlišení mezi soukromým a veřejným právem ESLP postupně dosti relativizoval (a toto zdánlivě jednoduché rozlišení bylo navíc poměrně zkomplikováno⁵⁹), tak aby se do rámce čl. 6 vešly nové a nové typy sporů. ESLP přitom nepřinesl vlastní souhrnnou definici „občanských práv nebo závazků“, spíše induktivně, „case by case“ vytvořil různá vodítka. Setrval na tom, že má jít o řízení rozhodné pro určení soukromých práv a závazků,⁶⁰ ovšem doplnil, že pro zařazení do této kategorie je rozhodující povaha práv nebo závazků, o něž jde,⁶¹ dále případná shoda evropských států ohledně jejich zařazení⁶² a teprve v poslední řadě pak jejich kontextuální zařazení v domácím právu. Například v případě König proti Německu soud přihlížel při zařazení práva na výkon lékařské praxe k tomu, zda má v Německu poskytování zdravotnických služeb spíše veřejnoprávní povahu veřejné služby, nebo soukromoprávního vztahu mezi pacientem a lékařem.⁶³ Přitom ještě nepodstatnější je to, do jaké legislativní oblasti je

⁵² Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Reid proti Spojenému království ze dne 26. 6. 2001, stížnost č. 33221/96.

⁵³ Rozsudek ESLP Le Compte, Van Leuven a DeMeyere proti Belgii ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75 a 7238/75.

⁵⁴ Rozsudek ESLP Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

⁵⁵ Rozsudek ESLP Le Compte, Van Leuven a DeMeyere proti Belgii ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75 a 7238/75.

⁵⁶ Rozsudek ESLP James proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79.

⁵⁷ Kde je právo, tam je i prostředek k jeho ochraně.

⁵⁸ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

⁵⁹ Rozsudek ESLP Ringelsen proti Rakousku ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65.

⁶⁰ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

⁶¹ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

⁶² Rozsudek ESLP Feldbrugge proti Nizozemsku ze dne 29. 5. 1986, stížnost č. 8562/79.

⁶³ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

dané právo 3vřazeno, tedy v jakém předpise je upraveno, či jakým soudem je souzeno. ESLP se sice původně zdráhal posuzovat rozhodnutí národních ústavních soudů, od rozsudku Ruiz Mateos proti Španělsku⁶⁴ však vyjádřil ochotu přezkoumávat i jejich rozhodování, pokud rozhodují o otázkách, které jsou součástí řízení před obecnými soudy, nikoli tedy při abstraktním přezkumu ústavnosti. Tudíž i rozhodování správního soudu o tom, zda stěžovatelův pozemek může být vyřazen ze zemědělského půdního fondu, může spadnout do rámce čl. 6, když odmítnutí vyřazení povede k neplatnosti smlouvy o převodu takové ho pozemku, jehož podmínkou bylo schválení smlouvy o převodu komisí pro pozemkové transakce, takže neschválení mělo vliv na „určení občanských práv a závazků“, a nebylo podstatné, že komise rozhodovala ve správním řízení.⁶⁵

Stejně tak byly do tohoto rámce zařazeny spory týkající se ochrany proti nekalé soutěži; pojišťovacího práva; dědického práva; soukromoprávních deliktů; rodinného práva včetně adopcí, rozvodů a vztahů mezi rodiči a dětmi – tyto spory mají sice nepeněžitou povahu, nicméně samo právo na respektování rodinného a soukromého života má „soukromou“ povahu, a proto do rámce čl. 6 spadne, i pokud je do něj zasahováno aktivitou státu, například soudním rozhodnutím o rozvodu nebo rozhodnutím o umístění dítěte do náhradní péče.⁶⁶ Rovněž sem spadají i některá další nepeněžitá, leč soukromá práva, například právo na nepolitické shromažďování;⁶⁷ naopak politická práva, jako je například pasivní volební právo, byla z dosahu čl. 6 vyloučena, a to i když mají peněžní důsledky.⁶⁸ Dále do rámce čl. 6 patří spory na ochranu dobrého jména a spory pracovního práva,⁶⁹ byť s určitými omezeními. Z pracovněprávních sporů sem totiž obecně nespádají disciplinární řízení,⁷⁰ nicméně i ta sem spadnou, pokud jejich následkem je rozhodnutí o ukončení výkonu daného povolání, tj. například vyloučení lékaře z výkonu lékařského povolání.⁷¹

⁶⁴ Rozsudek ESLP Ruiz-Mateos proti Španělsku ze dne 23. 6. 1993, stížnost č. 12952/87.

⁶⁵ Rozsudek ESLP Ringeisen proti Rakousku ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65.

⁶⁶ Rozsudek ESLP Olsson proti Švédsku č. 1 ze dne 24. 3. 1988, stížnost č. 10465/83.

⁶⁷ Rozsudek ESLP Reisz proti Německu ze dne 20. 10. 1997, stížnost č. 32013/96. Rozsáhlý výčet těchto nepeněžitých, a přesto soukromých práv viz in Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 217–218.

⁶⁸ Rozsudek ESLP Pierre-Bloch proti Francii ze dne 21. 10. 1997, stížnost č. 24194/94, kde byl zvolený poslanec francouzského Národního shromáždění zbaven mandátu a volebního práva na jeden rok, protože překročil maximální částku nákladů na volební kampaň; krom toho mu byla udělena pokuta 6 000 franků, avšak ani tento peněžní aspekt jeho sporu jej do rámce čl. 6 Evropské úmluvy nedostal.

⁶⁹ Výčet vychází z Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 129, viz tam uvedenou judikaturu.

⁷⁰ Rozsudek ESLP Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

⁷¹ Rozsudek ESLP Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

Z dalších skupin, jež jsou naopak z rámce čl. 6 vyloučeny, jmenujme řízení ve věci občanství a imigrace;⁷² registrace patentů;⁷³ státní zdravotní péče;⁷⁴ platnosti parlamentních voleb⁷⁵ (ty ale podléhají samostatně posouzení pohledem čl. 3 Protokolu č. 1, zaručujícího právo na svobodné volby); povinnosti platit pokuty a dalších povinností, jež jsou „běžnými občanskými povinnostmi v demokratické společnosti“,⁷⁶ včetně povinnosti svědčit u soudu⁷⁷ či povinnosti nastoupit vojenskou službu⁷⁸; či pro nás republikány poněkud exotické řízení ve věci udělování dědičných šlechtických titulů.⁷⁹

Nejproblematictější skupinu tvoří obecně spory jednotlivce a státu. Ty totiž nelze všechny automaticky označit za veřejnoprávní, a to podle ESLP ani tehdy, kdy stát vystupuje ve své vrchnostenské roli.⁸⁰ I ESLP tedy uznal, že existuje řada situací, v nichž sice je jednou stranou sporu stát, ale přesto jde o civilní práva, takže stát musí i u těchto sporů naplnit požadavky čl. 6. Platí to například u soudního přezkumu správních rozhodnutí dotýkajících se soukromých práv,⁸¹ přičemž základním prubířským kamenem soukromoprávnosti je, zda jde ve sporu v první řadě o peníze, byť i zprostředkovaně, jako v případě ztráty příjmů plynoucích z disciplinárního rozhodnutí lékařské komory o pozastavení lékařské činnosti za kritiku orgánů komory a zesměšňování všeobecných lékařů.⁸² Tak se do rámce čl. 6 dostala třeba řízení o územním plánování, mají-li dopad na rozsah a hodnotu vlastnických práv⁸³ – například rozhodnutí o vyvlastnění⁸⁴ či o regulaci využívání území z důvodů územního plánování⁸⁵ či třeba hornické

⁷² Rozsudek velkého senátu ESLP Mamatkulov a Askarov proti Turecku ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99, a tam uvedená rozsáhlá prejudikatura k jednotlivým cizineckým řízením.

⁷³ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti X. proti Rakousku ze dne 13. 7. 1978, stížnost č. 7830/77.

⁷⁴ Rozhodnutí EKLP L. proti Švédsku ze dne 3. 10. 1988, stížnost č. 10801/84.

⁷⁵ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Priorello proti Itálii ze dne 1. 5. 1985, stížnost č. 11068/84.

⁷⁶ Rozsudek ESLP Schouten a Meldrum proti Nizozemsku ze dne 9. 12. 1994, stížnosti č. 19005/91 a 19006/91, § 50.

⁷⁷ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti BBC proti Spojenému království ze dne 18. 1. 1996, stížnost č. 25798/94.

⁷⁸ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Nicolussi proti Rakousku ze dne 8. 5. 1987, stížnost č. 11734/85.

⁷⁹ Rozhodnutí EKLP X. proti Spojenému království ze dne 7. 12. 1978, stížnost č. 8208/78.

⁸⁰ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

⁸¹ Rozsudek ESLP Ringelsen proti Rakousku ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65.

⁸² Rozsudek ESLP Le Compte, Van Leuven a DeMeyere proti Belgii ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75 a 7238/75.

⁸³ Rozsudek ESLP Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91.

⁸⁴ Rozsudek ESLP Sporrang a Lönnroth proti Švédsku ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75 a 7152/75.

⁸⁵ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Haider proti Rakousku ze dne 29. 1. 2004, stížnost č. 63413/00.

činnosti.⁸⁶ ESLP sem vřadil i rozhodování o povolení stavby přeřradní nádrže, která měla vliv na vlastnické právo vlastníků okolních pozemků,⁸⁷ naopak vydání prezidentského dekretu povolujícího provoz letištní ranveje⁸⁸ ani řízení o prodloužení povolení pro provoz jaderné elektrárny neměly podle ESLP vliv na „občanská práva“ okolních obyvatel, přestože se podle nich provoz elektrárny dotýkal jejich „soukromého“ práva na život a tělesnou integritu.⁸⁹ Stejně tak byla pod čl. 6 vřazena i řízení o právu na výkon živnosti (například o právu provozovat lékařskou kliniku⁹⁰) či jiné podnikatelské aktivity (například provoz restaurace prodávající alkoholické nápoje v poloprohibičním Švédsku⁹¹ nebo přiznání licence k provozu taxislužby⁹²) nebo řízení o náhradě škody za nesprávný úřední postup. ESLP pod toto spojení totiž podřadil i náhradu škody vzniklé pacientovi, který se nakazil HIV při transfuzi krve v důsledku špatné organizace těchto transfuzí státními orgány,⁹³ náhradu škody za nezákonnou vazbu⁹⁴ nebo náhradu škody způsobené chybným nepřiznáním slevy na dani vůči společnosti, která kvůli tomu zkrachovala⁹⁵ – přitom na zařazení pod „občanská práva“ nic nezměnilo ani to, že ve Francii o sporech o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem rozhoduje správní soud. Lze sem ale zařadit jen řízení, kde má jednotlivec vůči státu nárok na náhradu škody, nikoli ta řízení, kde má pouze subjektivní právo⁹⁶ na pomoc ze strany státu, která je udělována *ex gratia*, jako jsou typicky platby fondů na pomoc osobám postiženým živelní katastrofou⁹⁷ či nenároková pomoc obětem trestných činů.⁹⁸

⁸⁶ Rozsudek ESLP Georgios Papadopoulos proti Řecku ze dne 6. 2. 2003, stížnost č. 52464/99.

⁸⁷ Rozsudek ESLP Gorraiz Lizarraga proti Španělsku ze dne 27. 4. 2004, stížnost č. 62543/00.

⁸⁸ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti SARL de Parc d'activities de Blotzheim proti Francii ze dne 18. 3. 2003, stížnost č. 48897/99.

⁸⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP Athanassoglou proti Švýcarsku ze dne 6. 4. 2000, stížnost č. 27644/95. K obdobnému závěru dospěl NSS ve svém rozsudku ze dne 19. 5. 2011, sp. zn. 2 As 9/2011, týkajícím se povolení (fakticky obnovení povolení) provozu Jaderné elektrárny Dukovany.

⁹⁰ Rozsudek ESLP König proti Německu ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

⁹¹ Rozsudek ESLP Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku ze dne 7. 7. 1989, stížnost č. 10873/84.

⁹² Rozhodnutí EKLP o částečné nepřijatelnosti Axelsson proti Švédsku ze dne 10. 10. 1988, stížnost č. 12213/86.

⁹³ Rozsudek ESLP X. proti Francii ze dne 31. 3. 1992, stížnost č. 18020/91.

⁹⁴ Rozsudek ESLP Lamanna proti Rakousku ze dne 10. 7. 2001, stížnost č. 28923/95.

⁹⁵ Rozsudek ESLP Editions Periscope proti Francii ze dne 26. 3. 1992, stížnost č. 11760/85.

⁹⁶ K velejemnému rozdílu mezi subjektivním právem a nárokem viz vysvětlení v rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.

⁹⁷ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Nordh proti Švédsku ze dne 3. 12. 1990, stížnost č. 14225/88.

⁹⁸ Rozsudek ESLP Masson a van Zon proti Nizozemsku ze dne 28. 9. 1995, stížnosti č. 15346/89 a 15379/89.

Zbývají ovšem nárokové platby směřující od státu k jednotlivci a přitom mající, intuitivně vnímáno, značně veřejnoprávní povahu: sociální zabezpečení. V osmdesátých letech zařadil ESLP do rámce čl. 6 dávky nemocenského pojištění⁹⁹ a dávky příslušející zaměstnanci za pracovní úraz v průmyslu (zde nepřiliš přesvědčivým poměrem velkého senátu 9 ku 8 hlasům),¹⁰⁰ přičemž rozhodujícími argumenty byla jejich navázanost na soukromoprávní (!) pracovní smlouvy, jejich nároková povaha a placení z fondů, do nichž přispívají samotní zaměstnanci, a zásadní dopad na finanční situaci příjemců. Proti tomu ovšem stály argumenty poukazující na veřejnoprávní povahu samotného nároku a na rozdílnost úprav v jednotlivých členských státech, umocňované nadto neochotou takto plíživě vřadit do rámce čl. 6 celé sociální zabezpečení.¹⁰¹ Navzdory těmto hlasům však v devadesátých letech převážil názor, že do něj, a to bez dalšího zvažování soukromo- či veřejnoprávnosti nároku, obecně spadnou zákonem zakotvené dávky sociální péče a podpory s výjimkou těch, jež jsou poskytovány na bázi diskrece správního orgánu,¹⁰² stejně jako příspěvky zaměstnanců či jejich zaměstnavatelů do fondů tyto dávky vyplácejících.¹⁰³ ESLP je navíc v poslední době stále vstřícnější k podřazování nároku na vyplacení těchto dávek do rámce práva na pokojné užívání vlastnictví podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě.¹⁰⁴

Obecně příspěvky občanů do státní pokladny, tedy daně, naopak představují navzdory své peněžní povaze jednu z hlavních výluk z čl. 6 odst. 1. „Bazén“ typů soudních řízení spadající do rámce čl. 6 je sice čím dál plnější, a to díky judikatuře ESLP stále více zpochybňující původní úmysl tvůrců Evropské úmluvy vyloučit spory mezi státem a jednotlivcem. V případě Ferrazzini proti Itálii¹⁰⁵ nicméně velký senát ESLP potvrdil, že ostrůvek daňových sporů bude z tohoto bazénu vyčnívat i nadále, neboť zde zůstává určující veřejnoprávní povaha vztahu mezi státem a daňovým poplatníkem. Jakmile se však (ne)placení daní stane důvodem „trestního“¹⁰⁶ stíhání, spadne takové stíhání do trestní

⁹⁹ Rozsudek ESLP Feldbrugge proti Nizozemsku ze dne 29. 5. 1986, stížnost č. 8562/79.

¹⁰⁰ Rozsudek ESLP Deumeland proti Německu ze dne 29. 5. 1986, stížnost č. 9384/81.

¹⁰¹ Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 132.

¹⁰² Rozsudek ESLP Schuler-Zraggen proti Švýcarsku ze dne 24. 6. 1993, stížnost č. 14518/89, § 46; či rozsudek ESLP Salesi proti Itálii ze dne 26. 2. 1993, stížnost č. 13023/87.

¹⁰³ Rozsudek ESLP Schouten a Meldrum proti Nizozemsku ze dne 9. 12. 1994, stížnosti č. 19005/91 a 19006/91, § 50.

¹⁰⁴ Viz rozsudek ESLP Kjartan Ásmundsson proti Islandu ze dne 12. 10. 2004, stížnost č. 60669/00.

¹⁰⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP Ferrazzini proti Itálii ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98.

¹⁰⁶ Právě v případě trestů za daňové delikty je klíčové, zda má sankce odstrašující, tedy trestní charakter, nebo zda má sankce kompenzovat výši daňového úniku, a tedy má spíše funkci restituční, netrestní (rozsudek ESLP Welch proti Spojenému království ze dne 9. 2. 1995, stížnost č. 17440/90) – viz dále.

větve čl. 6, přičemž ESLP se nebude vyhýbat ani posouzení souvisejících otázek řízení daňového.¹⁰⁷

Nejsložitější byl vývoj ohledně pracovních (či spíše služebních? To je, oč tu běží...) poměrů veřejných zaměstnanců. Ty byly původně z rámce čl. 6 vyjímány. Ještě v roce 1998 byla pro nepřijatelnost odmítnuta stížnost ve věci Simmer proti ČR,¹⁰⁸ kde šlo o ukončení pracovního poměru tajemníka městského úřadu, který tudíž měl povahu veřejné služby. I ony jsou jím však pohlcovány stále více.

Poradce, který se zbláznil. V případě Pellegrin proti Francii v roce 1999¹⁰⁹ se velký senát pokusil zachovat vyloučení podstatné části služebních sporů na základě „funkčního kritéria“, když konstatoval: „*Z pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou vyloučeny pouze spory zaměstnanců státu, jejichž zaměstnání je charakteristické specifickými činnostmi veřejné správy v míře, v jaké tato správa jedná jako držitelka veřejné moci pověřené ochranou obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství. Zjevný příklad takových činností představují ozbrojené síly a policie. V praxi se Soud bude v každém případě zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje – s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které obnáší – přímou, nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství. Přitom Soud pro informaci přihlédne ke kategoriím činností a zaměstnáním vyjmenovaným Evropskou komisí ve sdělení z 18. 3. 1988 a Soudním dvorem Evropských společenství.*“ Jinak řečeno, z čl. 6 měly být ještě vyloučeny všechny služební poměry, které obnáší účast na výkonu veřejné moci, a to v otázce jejich vzniku a zániku, nikoli v otázce výsluhových příspěvků (viz níže aplikaci tohoto principu v rozsudku NSS 6 As 55/2006). Zde šlo o stížnost Francouze, kterého francouzské Ministerstvo pro spolupráci a rozvoj zaměstnalo na základě smlouvy jako technického poradce Ministerstva hospodářství, plánování a obchodu Rovníkové Guiney. Jako vedoucí projektu měl za úkol sestavit investiční rozpočet státu na rok 1990 a účastnit se zpracování tříletého plánu a tříletého programu veřejných investic ve spojení s guinejskými úředníky a úředníky mezinárodních organizací. V lednu 1990 v důsledku místních sporů guinejské státní orgány stěžovatele vrátily francouzským státním orgánům. Měl být sice vyslán na novou misi do Gabunu, ale jeho psychiatr dospěl k závěru, že stěžovatel je s definitivní platností neschopen služby v zahraničí. Ministerstvo proto oznámilo stěžovateli jeho vyškrtnutí ze seznamu smluvních zaměstnanců. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel správnímu soudu žalobu na zrušení

¹⁰⁷ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Georgiou proti Spojenému království ze dne 6. 5. 2000, stížnost č. 40042/98, kde šlo o odsouzení za falšování daňově relevantních dokumentů.

¹⁰⁸ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Simmer proti ČR ze dne 8. 12. 1998, stížnost č. 36966/97.

¹⁰⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP Pellegrin proti Francii ze dne 8. 12. 1999, stížnost č. 28541/95, viz Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva, č. 1, 2000, pod č. 97/2000.

rozhodnutí pro nezákonnost, přičemž navíc požadoval 550 000 francouzských franků jako kompenzaci ušlého výdělku, který by získal, kdyby zůstal ve své funkci, a 500 000 franků jako náhradu osobní, morální a finanční újmy způsobené jeho vyškrtnutím ze seznamu. Poté, co byl neúspěšný před francouzskými vnitrostátními soudy, obrátil se na ESLP, jehož velký senát jeho stížnost odmítl jako nespádající do rámce čl. 6. Vyšel z výše citovaného „funkčního kritéria“. Stěžovatelův post totiž byl obecně charakteristický specifickými funkcemi veřejné správy a úkoly, jež měl vykonávat, mu konkrétně dávaly důležité odpovědnosti v oblasti veřejných funkcí státu, což je typická oblast, v níž stát vykonává suverénní moc. Stěžovatel se tak přímo účastnil výkonu veřejné moci a plnění funkcí, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu. Velký senát tak spory týkající se takových funkcí obecně vyloučil, ovšem s výjimkou sporů o důchody, a učinil tak formulací vysvětlující, proč tato výjimka potvrzuje obecné pravidlo: *„A tak všechny spory mezi státní správou a zaměstnanci, kteří zastávají zaměstnání zahrnující účast na výkonu veřejné moci, unikají z pole působnosti čl. 6 odst. 1, protože Soud si přeje zakotvit funkční kritérium... Pokud jde o spory ve věci důchodů, ty všechny spadají do působnosti čl. 6 odst. 1, neboť při odchodu do důchodu zaměstnanec přetrvává zvláštní pouto, které ho spojovalo se státní správou; poté se tudíž nachází on, a tím spíše jeho právní nástupci, v situaci, která je zcela srovnatelná se situací soukromoprávního zaměstnance: zvláštní pouto důvěry a loajality vůči státu zaniklo a zaměstnanec již nadále nemůže držet v rukou část státní suverenity.“*

Právě suverenita je patrně klíčem k pochopení proměnlivosti judikatury ESLP v otázce vřazení, či nevřazení některých vztahů mezi jednotlivcem a státem do rámce čl. 6; zájem na respektování suverenity členských států Rady Evropy, tedy na tom, aby mezinárodní orgán nepřezkoumával rozhodnutí státních orgánů o klíčových vnitrostátních záležitostech, jako jsou typicky daně,¹¹⁰ byl patrně důvodem, proč byl při přijímání Evropské úmluvy na poslední chvíli rámec působení článku omezen. Tímto pohledem pak částečné judikatorní odklony, ať už explicitní, či skryté, směrem k rozšiřování dosahu čl. 6, a tedy i kontroly ze strany ESLP, můžeme číst jako odraz určitého judikatorního sebevědomí ESLP, jakkoli ani nadále nezasahuje do otázek, které tvoří jádro suverenity moderního státu; právě toto téma je společně většině tematických oblastí, kde se ESLP rozhodl pro judikatorní zdrženlivost. Stejně tak ale můžeme spolu s Harrisem, který však sám přiznává, že toto rozšiřování dosahu čl. 6 je v kontextu řady národních právních řádů chápáno jako umělé a nepřesvědčivé,¹¹¹ považovat toto rozšiřování dosahu čl. 6 – a tedy i přezkumné pravomoci ESLP – za „skromný přístup k vylučování práv a závazků pro jejich veřejnoprávní povahu“¹¹² a zdůvodňovat

¹¹⁰ Ostatně daně jsou také nikoli náhodou oblastí, jejíž harmonizaci – alespoň v případě přímých daní – se státy brání obdobně i v rámci příběhu evropské integrace.

¹¹¹ Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 222.

¹¹² *Ibid.*, s. 218.

jej restriktivním přístupem k omezování lidských práv chráněných Evropskou úmluvou a snahou o dynamický výklad Evropské úmluvy, který je reakcí na to, jak naopak v Evropě během dvacátého století narůstala míra státních zásahů do oblastí tradičně pokládáných za soukromé.¹¹³

Co se týče rozsudku Pellegrin jako celku, nutno přiznat, že se zamýšlené sjednocení přístupu ESLP k aplikovatelnosti čl. 6 na spory státních zaměstnanců velkému senátu příliš nepovedlo, a tak už po sedmi letech překročil velký senát k novému pokusu o sjednocení, a to v případě Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku,¹¹⁴ kde se výslovně odklonil od rozsudku ve věci Pellegrin.

Policistou na zlatém severu. Případ se týkal žalob finských policistů proti státu o přiznání mzdové náhrady pro geografickou vzdálenost mezi bydlištěm a výkonem jejich služby. V odůvodnění rozhodnutí, kterým ESLP konstatoval, že daný typ sporu pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy spadá, soud zformuloval nový test pro výklad širě čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy s ohledem na spory státních zaměstnanců. Tento typ sporů napříště spadá pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, s výjimkou případů, kdy je přístup veřejných zaměstnanců k soudní ochraně vnitrostátním právem vyloučen. Pro aplikaci této výjimky zformuloval ESLP dvě podmínky: za prvé, vyloučení musí být výslovné, tedy právní řád dané smluvní strany musí výslovně vylučovat přístup k soudu u příslušných pozic či kategorií zaměstnanců. Za druhé, tato výjimka musí spočívat na objektivních důvodech spojených se zájmem státu, jinak řečeno, musí jít o výkon státní moci nebo o zvláštní pouto důvěry a loajality. Harris označuje toto rozšíření dosahu čl. 6 za „*vítaný krok správným směrem*“¹¹⁵ a doufá, že toto putování ESLP za hranice Pellegrina bude i nadále pokračovat, až budou do rámce čl. 6 vtaženy všechny domácím právem upravené spory ohledně státní služby, jak navrhovali také disentuující soudci právě v rozsudku Pellegrin proti Francii, zdůrazňující narůstající judicializaci těchto kdysi soudně nepřezkoumatelných vztahů mezi státem a jeho služebníky. Harris ostatně doporučuje tento přístup možná i zobecnit a – v reakci na rostoucí judicializaci nejrůznějších sporů – pragmaticky vřadit do rámce čl. 6 pokud možno všechny spory, jež státy rozhodují pomocí soudů či tribunálů. Takový přístup by byl sice v rozporu s původním záměrem „úmluvodárců“, byl by ovšem v souladu s chápáním práva na spravedlivý proces jako lidského práva.¹¹⁶

Rozsudek Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku je pak zajímavý i tím, že se ESLP nechal výslovně inspirovat (§ 60–61) sekundárním právem EU (směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. 9. 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro

¹¹³ Rozsudek velkého senátu ESLP Ferrazzini proti Itálii ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98, § 27.

¹¹⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku ze dne 19. 4. 2007, stížnost č. 63235/00.

¹¹⁵ Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 221.

¹¹⁶ *Ibid.*, s. 223.

muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky), judikaturou ESD (rozsudkem ve věci Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary – Case 222/84, [1986] ECR 1651, § 18; což bylo o to pikantnější, že v tomto rozsudku naopak ESD poukazoval při výkladu čl. 6 směrnice Rady 76/207/EHS na ústavní tradice společně členským státům, tedy na Evropskou úmluvu a judikaturu ESLP) a v neposlední řadě i čl. 47 Listiny EU, což bylo zvláštní v tom, že vyšel také z Vysvětlení k Listině základních práv EU, které výslovně uvádí, že dosah ochrany spravedlivého procesu podle ní je širší než podle čl. 6 a čl. 13 Evropské úmluvy (viz podkapitulu 3.2), jak jsou vykládány ESLP. Jinak řečeno, ESLP využil k judikatornímu obratu při rozšíření dosahu čl. 6 Evropské úmluvy mimo jiné i argumentaci Vysvětlením k Listině základních práv EU, které samo především deklarovalo, že její dosah je vědomě širší než dosah čl. 6 Evropské úmluvy...

V návaznosti na tento rozsudek byly do rámce čl. 6 vřazeny další typy řízení, např. disciplinární řízení ve věcech soudců vedené Národní soudní radou.¹¹⁷ Tento judikatorní odklon reflektovala i vnitrostátní judikatura NSS, který má v kompetenci jak služební poměry, tak otázky důchodů a výsluhových příspěvků, a to v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.¹¹⁸ Zde řešil otázku, zda nejmenování justičního čekatele splnivšího všechny zákonné podmínky prezidentem republiky do funkce soudce podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Tomu by nesporně měl podléhat, pokud by spadal do rámce čl. 6 Evropské úmluvy. Žalovaný správní orgán, tedy prezident republiky, navrhol s odkazem na rozsudek Pellegrin soudní přezkum svého rozhodování nepřipustit. NSS ovšem takový argument zastaralou judikaturou (aniž by zmínil, že jde o zastaralou judikaturu, samozřejmě...) odmítl, když přihlédl právě k novému vymezení podmínek výluky z čl. 6 v rozsudku Vilho Eskelinen: „Z výše uvedené se tedy podává, že v případě státních či veřejných zaměstnanců je přezkum pravidlem a absence přezkumu výjimkou, která musí být v právním řádu smluvní strany výslovně stanovena a musí být objektivně zdůvodnitelná.“

3.3.3 Stále první „ale“ – „trestní obvinění“

Také spojení „trestní obvinění“, vymežující druhou oblast řízení, na něž čl. 6 dopadá, je třeba vykládat autonomně, neboť mezi členskými státy Rady Evropy panuje značná různost v tom, jak klasifikují různé typy deliktů,¹¹⁹ jež stíhají. ČR přitom není výjimkou, protože podle ESLP do vymezení „trestního obvinění“ spadne nesporně i řada jiných řízení než jen těch, která jsou vedena podle trestního řádu. Nejkrystaličtějším příkladem takového rozdílu mezi vymezením

¹¹⁷ Rozsudek ESLP Olujic proti Chorvatsku ze dne 5. 2. 2009, stížnost č. 22330/05.

¹¹⁸ Publ. pod č. 1717/2008 Sb. NSS.

¹¹⁹ Pro autentický výraz „offence“ budeme používat v překladu slovo „delikt“.

„trestního obvinění“ v autonomním významu Evropské úmluvy a mezi jeho vymezením pohledem českého trestního práva je podřazení přestupků ve smyslu českého (a i slovenského¹²⁰) zákona o přestupcích do rámce trestní větve čl. 6, které bylo i jedním z hlavních argumentů, o něž se opíral výše citovaný nálezní Pl. ÚS 16/99. Nejde ovšem o české specifikum; vysoká variabilita toho, co je považováno za „trestní řízení“, panuje mezi členskými státy Rady Evropy obecně.

Bylo proto třeba, aby toto spojení získalo v rámci systému Evropské úmluvy samostatný význam a aby byla nastavena obecná kritéria, podle nichž by bylo možno určit, která řízení sankční povahy mají do rámce „trestních obvinění“ spadnout. Tato kritéria byla definována v rozsudku Engel a ostatní proti Nizozemsku,¹²¹ v němž ESLP vymezil, že je třeba přihlédnout k těmto třem hlediskům (dále jen „Engelova kritéria“):

1. zařazení skutku v domácím právu;
2. povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel;
3. jak těžký trest představuje sankci za daný delikt.

Copak je to za vojáka... Šlo zde o případ pěti vojáků, kteří sloužili jako odvedenci v nizozemské armádě, a tudíž podléhali specifickým vojenským kázeňským předpisům, nezávislým na vojenském trestním právu. Voják Engel byl odsouzen Nejvyšším vojenským soudem za svévolné vzdalování se od posádky ke dvěma dnům „přísného arestu“ (což pro obyčejného vojáka znamenalo pobyt v cele); stěžovatel van der Wiel ke čtyřem dnům „lehkého arestu“ (což byla nejléčší forma trestu spočívající v minimálním omezení svobody) v kasárnách a s možností omezeného pohybu; stěžovatel de Wit k dvanácti dnům „zostřeného arestu“ (což je střední forma trestu, kdy má voják omezenou svobodu pohybu v rámci kasáren, takže nemůže třeba do kantýny) v nezamčené místnosti v kasárnách v době, kdy nebyl ve službě (a to mimo jiné za to, že nezodpovědně řídil vojenské auto); další dva stěžovatelé (Dona a Schul) pak ke třem měsícům služby ve zvláštním trestním oddíle (což potenciálně prodlužovalo i jejich pobyt v armádě a vzdalovalo je od „civilu“, a představovalo tak nejzávažnější možný zásah do práv vojáka), a to za vydávání časopisu podrývajícího bojovou morálku. Proti disciplinárním rozhodnutím svých velících důstojníků podali stěžovatelé nejprve odvolání k nadřízeným důstojníkům a poté dovolání k Nejvyššímu vojenskému soudu, který mimochodem rozhoduje neveřejně ve věcech, které nizozemské právo označuje za disciplinární, zatímco ve věcech, které nizozemské právo klasifikuje jako

¹²⁰ Právě ze Slovenska pocházejí některá „slavná“ přestupková řízení, jež ESLP posuzoval pohledem čl. 6, viz např. rozsudek Kadubec proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 27061/95; či rozsudek Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95, kde šlo o pokutu pouhých 300 slovenských korun, která ovšem měla vyvolat odstrašující efekt vůči opakování přestupku.

¹²¹ Rozsudek ESLP Engel proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

trestní, se koná ústní veřejné jednání. Proti jeho rozsudkům pak podali stěžovatelé stížnost k EKLP, která ji odmítla jako nepodléhající čl. 6. ESLP, přezkoumávající odmítavé rozhodnutí EKLP, ve svém rozsudku nejprve přiznal, že disciplinární tresty mají vcelku omezený dopad do jedincova života (zejména nejsou uvedeny v rejstříku trestů). Poté ESLP vymezil ona tři kritéria pro podřazení jednotlivých řízení čl. 6: „82. Soud tudíž musí upřesnit, *jsa omezován oblastí vojenské služby, jakým způsobem určí, zda obvinění kázeňského charakteru – stejně jako v projednávaném případě – ze strany státu může být považováno za ‚trestní‘ ve smyslu čl. 6 Úmluvy. V této souvislosti je třeba nejprve zjistit, kam je dle práva žalovaného státu zařazován předmětný delikt – zda do oblasti deliktů trestních, disciplinárních, či do obou. To je ovšem pouhý výchozí bod. Takové zjištění má toliko formální a relativní hodnotu a musí být prověřeno i z hlediska společného jmenovatele příslušné právní úpravy v jednotlivých smluvních státech. Skutečná podstata skutku je totiž okolností mnohem významnější. Pokud je voják obžalován ze spáchání určitého skutku (ať ve formě jednání, či opomenutí), který údajně porušuje právní předpisy platné v rámci ozbrojených sil, stát má v zásadě posuzovat tento skutek spíše dle disciplinárních předpisů než dle předpisů trestních. V tomto ohledu vyjadřuje Soud svůj souhlas s vládou. Nicméně zde dohled Soudu nekončí. Takový dohled by byl totiž pouze iluzorním, pokud by Soud nevzal v úvahu i přísnost trestu, kterému se pachatel vystavuje. Ve společnosti, která je podřízena panství práva, do ‚trestní‘ oblasti patří také zbavení svobody ukládaná jako trest, s výjimkou těch, která svou povahou, trváním nebo způsobem výkonu nemohou být zjevně škodlivá. Závažnost toho, co je ‚v sázce‘, tradice smluvních států a důležitost, která je Úmluvou přisuzována respektu k osobní svobodě, takový postup vyžadují.*

83. Na základě těchto kritérií bude Soud zjišťovat, *zda jenom někteří nebo všichni stěžovatelé byli subjektem ‚trestního obvinění‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1.“*

Následně aplikoval ESLP tuto trojici kritérií postupně na všechny stěžovatele a u třetího až pátého stěžovatele shledal, že sice nelze Nizozemsku vyčítat, že byly jejich prohřešky posuzovány podle disciplinárních předpisů, a nikoli podle vojenského trestního zákoníku, nicméně že šlo o tak zásadní zásahy zejména do jejich osobní svobody, že daná řízení měla splňovat požadavky čl. 6, jakkoli byla vnitrostátním právem klasifikována jako „disciplinární“. U stěžovatelů Schula a Dony byl totiž použit trest zařazení do zvláštní jednotky na několik měsíců, což je i vzdálilo od civilního života. U stěžovatele de Wita rozhodl, že nakonec byl sice odsouzen jen ke dvanácti dnům zvláštního arestu, ale původně byl odsouzen také k zařazení do zvláštní jednotky a povahu řízení nemůže určovat až (mírný) výsledný trest, ale i trest, který jednotlivci hrozí, jinak řečeno „co je ve hře“, neboť dost dobře nelze režim řízení od počátku určovat až podle jeho výsledku. Paradoxně naopak ESLP nevztáhl tento článek na vojáka Engela, který vstoupil do judikatorních dějin jako nejznámější nedisciplinovaný voják od dob kapitána Yossariana z Hellerovy *Hlavy XXII*, ale ochrany se před ESLP nedočkal, neboť soud konstatoval, že jeho disciplinární trest – dva dny přísného arestu – nebyl svou délkou dostatečně intenzivní k tomu, aby řízení mu předcházející bylo vřazeno do rámce trestní části čl. 6; stejně tak se do rámce čl. 6 nevešly čtyři dny lehkého arestu pro pana Wiela. ESLP následně začal u tří zbylých

stěžovatelů zkoumat, zda řízení před Nejvyšším vojenským soudem všem stanoveným požadavkům čl. 6 vyhověla, a když dospěl k požadavku „veřejnosti řízení“, shledal, že nikoli, neboť se jednalo o uzavřené soudní řízení „*in camera*“, tedy bez přístupu veřejnosti. To je sice možné z určitých legitimních důvodů (viz podkapitulu 6.1), vláda však žádný takový legitimní důvod neuvedla. Na konstatování porušení čl. 6 už pak nemohlo nic změnit ani to, že ESLP neshledal, že by nepřítomnost veřejnosti nějak negativně ovlivnila hmotný výsledek řízení, naopak. Naproti tomu ESLP nekonstatoval, že by byla porušena práva tří stěžovatelů podle čl. 6 odst. 2 a odst. 3 písm. b), c) a d). Procesní zajímavostí tohoto rozsudku je, že vzhledem k různosti situace jednotlivých stěžovatelů a množství problémových aspektů se ESLP vyslovil k problému v celkem 22 (!) výrocích.

Tento rozsudek stojí na samém počátku judikatury vymezující autonomní význam „trestních obvinění“ a z každého kritéria vyvěrá samostatný judikatorní proud.

1. **Zařazení skutku v domácím právu** je opravdu jen odrazovým můstkem pro samotné posouzení, můstkem, který působí jednosměrně (viz už § 81 rozsudku Engel), takže ESLP vždy respektuje zařazení skutkové podstaty mezi trestné činy, může však zpochybnit podřazení jinému režimu deliktů odpovědnosti, a to za použití dvou dalších kritérií, jež používá alternativně, nikoli kumulativně.¹²²

2. **Povaha „deliktu“** musí být spíše odstrašující a trestající než kompenzační.¹²³ Při jejím posouzení se zohledňuje:

(2a) šířka okruhu dotčených osob, na něž potenciálně dopadá.¹²⁴ Proto delikty týkající se jen vojáků mají spíše disciplinární než trestní povahu, stejně jako řízení o pořádkové pokutě dopadající jen na účastníky konkrétního řízení¹²⁵ či disciplinární řízení, jimiž stát trestá své zaměstnance¹²⁶ či profesní komory své členy.¹²⁷ Zatím lze nabýt dojmu, že z disciplinárních řízení se do rámce čl. 6 dostanou jen ta, jejichž výsledek omezuje – aspoň potenciálně, v případě nezaplacení uložené pokuty – osobní svobodu, takže vrátka pro disciplinární tresty vězňů a vojáků zůstávají přinejmenším pootevřená. Naopak disciplinární řízení profesních komor mají dveře zatím zavřené, a to aspoň tak dlouho, dokud komory nebudou moci udělovat

¹²² Rozsudek ESLP Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

¹²³ Rozsudek ESLP Janosevic proti Švédsku ze dne 23. 7. 2002, stížnost č. 34619/97, § 68.

¹²⁴ Rozsudek ESLP Weber proti Švýcarsku ze dne 22. 5. 1990, stížnost č. 11034/84. Zde mohl být oním dotčeným kdokoli, protože šlo o delikt spočívající v neoprávněném prozrazení skutečností z vyšetřování, kterého se ovšem nedopustil policista, ale soukromý žalobce.

¹²⁵ Rozsudek ESLP Ravensborg proti Švédsku ze dne 23. 3. 1994, stížnost č. 14220/88.

¹²⁶ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Kremzow proti Rakousku ze dne 7. 11. 1990, stížnost č. 16417/90.

¹²⁷ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Wickramsinghe proti Spojenému království ze dne 9. 12. 1997, stížnost č. 31503/96.

obdobné tresty;¹²⁸ naopak tam, kde disciplinárně trestající orgán může postihnout jak své členy, tak třetí osoby, mají tyto třetí osoby dotčené disciplinární pravomocí dobrou naději dostat se do rámce čl. 6. To se stalo novináři jménem Demicoli, kterého maltský parlament disciplinárně pokutoval za „urážku poslance“ uveřejněnou v jeho satirickém časopise. Nešlo sice formálně o trestný čin podle maltského práva, ovšem podle ESLP nemohlo jít ani o delikt disciplinární, neboť jej mohl spáchat kdokoli, ne jen členové parlamentu, stěžovateli navíc hrozila citelná pokuta či uvěznění až na šedesát dní!¹²⁹;

(2b) trestní, tedy odstrašující povaha řízení¹³⁰ či hrozícího trestu. Proto třeba v rozsudku Engel a ostatní proti Nizozemsku byl jeden ze stěžovatelů, pan de Wit, sice nakonec odsouzen „jen“ ke dvanácti dnům „zostřeného arestu“, což by ESLP k podřazení pod čl. 6 Evropské úmluvy v dané situaci a vzhledem k povaze tohoto trestu nestačilo, ale nakonec řízení pana de Wita do rámce čl. 6 vřazeno bylo, protože mu během něj na základě prvostupňového rozhodnutí jako možný trest hrozilo i zařazení do trestní jednotky na několik měsíců. To už by totiž bylo pro ESLP dostatečně intenzivní omezení osobní svobody.¹³¹ Opakem odstrašujících sankcí jsou pak sankce, které mají buď převážně restituční či kompenzační povahu (například některé výše zmíněné daňové pokuty¹³² – naopak k pokutám, které mají likvidační povahu, viz rozbor nálezu III. ÚS 611/01 v podkapitole 9.4), nebo povahu preventivní (například okamžité preventivní odebrání řidičského průkazu¹³³ či nařízený výchovný řidičský kurz¹³⁴). Naopak automatické udělení zákonem pevně stanoveného počtu trestných bodů řidiči za rychlou jízdu již trestní povahu podle ESLP má, byť sama Francie to pokládá jen za automatizované, a tedy soudnímu přezkumu nepodléhající, administrativní opatření (francouzské právo ovšem zároveň umožňovalo popřít spáchání daného

¹²⁸ České advokáty či lékaře ovšem tato poznámka nemá inspirovat k tomu, aby po svých komorách masochisticky požadovali zřizování profesních šatlav; do rámce čl. 6 se sice řízení o jejich disciplinárních deliktech patrně nedostane, soudní ochranu však mají zaručenou na vnitrostátní úrovni čl. 36 odst. 2 Listiny ve vazbě na její čl. 26, případně i čl. 10 či 11; přičemž kvality tohoto soudního přezkumu – ve správním soudnictví – beztak požadavky čl. 6 Evropské úmluvy splňovat musí, už jen kvůli těm případům řešeným správními soudy, jež pod čl. 6 spadají (typicky soudní přezkum přestupků).

¹²⁹ Rozsudek ESLP Demicoli proti Maltě ze dne 27. 8. 1991, stížnost č. 13057/87.

¹³⁰ Rozsudek ESLP Oztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79, § 47.

¹³¹ Rozsudek ESLP Engel proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72, § 85.

¹³² Rozsudek ESLP Welch proti Spojenému království ze dne 9. 2. 1995, stížnost č. 17440/90.

¹³³ Rozsudek ESLP Escoubet proti Belgii ze dne 28. 10. 1999, stížnost č. 26780/95.

¹³⁴ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Blokker proti Nizozemsku ze dne 7. 11. 2000, stížnost č. 45282/99.

přestupku, nezaplátit pokutu, a tím se dostat do „komfortního“ rámce trestního soudnictví¹³⁵);

(2c) závislost uložení trestu na zavinění podezřelého;¹³⁶

(2d) srovnání s tím, jak je podobný skutek klasifikován v jiných členských státech Rady Evropy.¹³⁷

3. **Přísnost trestu** byla vymezena už v Engelově rozsudku (§ 82), kde mezi trestní obvinění vřadil ESLP především ta, jejichž důsledkem je odnětí svobody, leda by jejich povaha, délka trvání či forma výkonu nebyla odsouzenému příliš na újmu, což byl právě případ pana Engela odsouzeného na pouhé dva dny. Tím spíše pak například „lehký arest“, při němž není odsouzený zcela zbaven svobody nebo je jí zbaven jen na krátký čas, se do rámce čl. 6 nemusí dostat.¹³⁸ Až na tyto „lehké“ výjimky je však zbavení osobní svobody zásadně důvodem pro podřazení čl. 6, a to i u osob, jež jsou již na osobní svobodě omezeny, jako jsou vojáci či vězni. Těch se týkal rozsudek Campbell a Fell proti Spojenému království,¹³⁹ kde byl ovšem takový závěr konstatován pouze ve vztahu k disciplinárním postihům vězňů omezujícím jejich svobodu, nikoli nutně ve vztahu k těm, jež se dotýkají jejich jiných privilegií; u nich však nelze vyloučit, že zasáhnou do jejich civilních práv, a budou podřazeny pod „civilní spory“. Jsou tak disciplinární tresty vězňů jaksí na „soutoku“ civilního a trestního ramene čl. 6. Pokud je výsledkem disciplinárního řízení prodloužení výkonu trestu, pak se z pohledu ESLP jedná o trestní řízení,¹⁴⁰ pokud je však jeho výsledkem dopad do soukromých práv (zabavení věci, omezení návštěv atp.), pak řízení spadne do větve civilní,¹⁴¹ a druhý a třetí odstavec čl. 6 se neaplikují.

Svoboda omezená, nikoli odňatá. Pouze na onu větev „trestní“ se zaměřil ÚS ve svém nálezu Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010,¹⁴² jímž na návrh NSS zrušil § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody (ve znění pozdějších předpisů), ve znění: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, nepodléhá rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudu.*“ Podle citované úpravy totiž soudnímu přezkumu podléhala pouze ta kázeňská rozhodnutí, jimiž bylo zasahováno do práva na pokojné užívání vlastnictví, tedy rozhodnutí ukládající

¹³⁵ Rozsudek ESLP Malige proti Francii ze dne 23. 9. 1998, stížnost č. 27812/95. K tomuto chápání trestných bodů se ostatně nyní – a to na základě aplikace Engelova testu – připojil i NSS, a to v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 5 As 39/2010 (publ. pod č. 2145/2010 Sb. NSS), viz níže.

¹³⁶ Rozsudek ESLP Benham proti Spojenému království ze dne 10. 6. 1996, stížnost č. 19380/92, § 56.

¹³⁷ Rozsudek ESLP Oztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79, § 53.

¹³⁸ Rozhodnutí EKLP Eggs proti Švýcarsku ze dne 4. 3. 1978, stížnost č. 7341/76.

¹³⁹ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

¹⁴⁰ Rozsudek velkého senátu Ezeh a Connors proti Spojenému království ze dne 9. 10. 2003, stížnosti č. 39665/98 a 40086/98.

¹⁴¹ Rozsudek ESLP Gulmez proti Turecku ze dne 20. 5. 2008, stížnost č. 16330/02.

¹⁴² Publ. pod č. 341/2010 Sb.

trest propadnutí nebo zabrání věci. ÚS ovšem – inspirovan návrhem NSS, který poukázal právě na rozsudky Engel a Campbell a Fell – shledal, že i některé ostatní kázeňské tresty¹⁴³ mohou mít dostatečně intenzivní dopad na lidská práva, například na zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo na osobní svobodu, již vězeň není z titulu výkonu „trestu odnětí svobody“ zbaven, pouze je na ní omezen. Proto i tyto kázeňské tresty musejí podléhat soudnímu přezkumu, jinak by došlo k porušení čl. 6 Evropské úmluvy – neboť rozhodnutí zaměstnance věznice přezkoumávané jejím ředitelem nároky čl. 6 věru nesplňuje – a čl. 36 odst. 2 LZPS, zaručujícího soudní přezkum všech rozhodnutí „*týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*“. ÚS dodal: „28. *Nedostatkem současné právní úpravy je skutečnost, že nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného. Ze soudního přezkumu jsou totiž, na základě režimu § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, vyloučena všechna rozhodnutí uložená v kázeňském řízení (s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabrání věci). Zákonná vyluka soudního přezkumu se vztahuje jak na kázeňské tresty mírnější povahy (jako je důtka či snížení kapesného nebo pokuta), tak i na kázeňské tresty, které nepochybně ve značné míře zasahují do práv a svobod odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dní, celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dní či umístění do samovazby až na 20 dní) a znamenají podstatné zostření dosavadního omezení svobody. Způsob výkonu těchto trestů je podrobně upraven v § 49 téhož zákona. Při kázeňském trestu umístění do samovazby odsouzený nepracuje, neúčastní se programu zacházení, není mu dovoleno kouřit, číst denní tisk, knihy nebo jiné publikace, kromě právnícké, vzdělávací nebo náboženské literatury, a nakupovat potraviny a věci osobní potřeby, s výjimkou hygienických potřeb. Není mu dovoleno odpočívat na lůžku mimo dobu k tomu vnitřním řádem určenou. Stejně se postupuje i při kázeňském trestu umístění do uzavřeného oddělení, s tím rozdílem, že odsouzený je povinen vykonávat úklidové práce a práce nezbytné k zajištění běžného provozu věznice.*

29. *Vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu, bez diferenciaci jejich závažnosti, nemůže obstát z hlediska požadavků čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak uvedeno shora. Paradoxem stávající právní úpravy je skutečnost, že ve věcech týkajících se majetku (propadnutí věci, zabrání věci) je soudní přezkum připuštěn, zatímco ve věcech týkajících se*

¹⁴³ Ty jsou vymezeny v § 46 odst. 3 tohoto zákona takto:

„(3) *Kázeňskými tresty jsou:*

- a) *důtka,*
- b) *snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců,*
- c) *zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce,*
- d) *pokuta až do výše 1 000 Kč,*
- e) *propadnutí věci,*
- f) *umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení,*
- g) *celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů,*
- h) *umístění do samovazby až na 20 dnů,*
- i) *odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny.“*

závažných zásahů do bytostně osobnostní sféry odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení, do umístění do samovazby) je soudní přezkum vyloučen. Větší ochrana je tak přiznána ochraně majetku než osobnostní sfěře člověka, byť odsouzeného.

30. Uložení kázeňského opatření má také vliv na případné podmíněné propuštění z výkonu trestu. Při rozhodování o takové žádosti odsouzeného soudy přihlížejí k jeho chování během výkonu tohoto trestu. Uložená kázeňská opatření tak mohou ovlivnit rozhodnutí soudu v této věci.“

Tolik ÚS. ESLP vřadil při použití popsanych tří kritérií do rámce „trestních řízení“ například řízení o trestech za porušování cenových předpisů;¹⁴⁴ za porušení předpisů o veřejné soutěži;¹⁴⁵ za daňové úniky¹⁴⁶ (všimněme si, že placení daní se stále vymyká civilní větví čl. 6, tresty za jejich neplacení ovšem neunikají jeho větví trestní, a to ani tehdy, kdy je sankce relativně mírná – v případě Jussila proti Finsku¹⁴⁷ stačila pokuta 308 eur –, neboť rozhodující je tu odstrašující efekt těchto sankcí); řízení o přestupcích proti právu shromažďovacímu;¹⁴⁸ proti právu celnímu (například v případě pokuty za porušení celních předpisů muži, který si v Paříži údajně došel na letiště vyzvednout balíček s maniokem a burákovým máslem a namísto toho zkusil pronést balík s marihuanou);¹⁴⁹ či proti parlamentním privilegiím (jako v případě novináře odsouzeného na Maltě za nepřipustnou kritiku člena parlamentu odporující tomuto zvláštnímu parlamentnímu privilegii).¹⁵⁰

Turecký řidič bez tlumočnicka. Příkladem aplikace uvedených tří kritérií na konkrétní případ může být opakovaně zmiňovaný rozsudek Oztürk proti Německu.¹⁵¹ Ten reaguje na změnu německého trestního zákoníku, po níž se mohli němečtí řidiči radovat, že bezohledné řízení bylo v Německu dekriminlizováno a stalo se pouhým přestupkem trestaným typicky pokutou. Z hlediska jejich procesního komfortu šlo ovšem o Pyrrhovo vítězství, neboť tím – a to samozřejmě všichni cizinci, nikoli jen Turci – přišli například o záruku bezplatného tlumočnicka, na nějž by v trestním řízení měli nárok. Právě proti tomu protestoval pan Oztürk, který byl stíhán za to, že naboural cizí zaparkované auto. Za to byl odsouzen k pokutě 60 (západoněmeckých) marek (což bylo méně než

¹⁴⁴ Rozsudek ESLP Deweer proti Belgii ze dne 27. 2. 1980, stížnost č. 6903/75.

¹⁴⁵ Rozsudek ESLP Sociétés Stenuit proti Francii ze dne 27. 2. 1992, stížnost č. 11598/85.

¹⁴⁶ Rozsudek ESLP Bendenoun proti Francii ze dne 24. 2. 1994, stížnost č. 12547/86.

¹⁴⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.

¹⁴⁸ Rozsudek ESLP Belilos proti Švýcarsku ze dne 29. 4. 1988, stížnost č. 10328/83.

¹⁴⁹ Rozsudek ESLP Salabiaku proti Francii ze dne 7. 10. 1988, stížnost č. 10519/83, rozebráný v podkapitole 8.1.

¹⁵⁰ Rozsudek ESLP Demicoli proti Maltě ze dne 27. 8. 1991, stížnost č. 13057/87. Výčet vychází z Clayton, R.; Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 137.

¹⁵¹ Rozsudek ESLP Oztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.

jeho denní mzda), kterou ale napadl u okresního soudu. Následně však vzal svou stížnost zpět a soud mu poté uložil zaplatit náklady soudního řízení v částce 185 marek, z čehož 65 marek připadlo na náklady na tlumočnicka. Proti tomu pan Oztürk protestoval u EKLP a následně u ESLP. Ten shledal, že po dekriminlizaci je za dopravní přestupky (první kritérium) sice ukládána relativně nízká pokuta (třetí kritérium), jde ale o skutkovou podstatu, která se týká širokého obyvatelstva (druhé kritérium), a proto je třeba dané řízení podřadit čl. 6. Za této situace bylo nepřiznání bezplatného tlumočnicka porušením čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy. Řada z šesti disentujících, oproti většině dvanácti, soudců ovšem připomněla, že jsou tím členské státy odrazovány od dekriminlizace menších deliktů, která je jinak v zájmu veřejnosti. Někteří z nich, konkrétně disentující soudci Bernhardt a Matscher, dokonce navrhli originální řešení, že by měl být přijat zvláštní protokol, který by stanovil minimální standardy pro celé správní trestání, zatímco čl. 6 Evropské úmluvy by se zabýval jen opravdu „trestními“ řízeními. Repík oproti tomu ovšem upozorňuje, že kdyby ESLP nestál na stráži proti vyčleňování některých deliktů z dosahu čl. 6 formou dekriminlizace, mohlo by to některé státy svádět až k obcházení Evropské úmluvy.¹⁵² Navíc ESLP sám v tomto rozsudku vysvětlil, že Evropská úmluva není proti dekriminlizacním tendencím, tedy přesouvání stíhání méně závažných deliktů ze soudů na správní orgány, nicméně obviněnému má být zachována možnost napadnout taková správní rozhodnutí před nezávislým soudem (§ 56).¹⁵³

¹⁵² Repík, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 102.

¹⁵³ Jakkoli je tato podkapitola věnována Evropské úmluvě, připomeňme, že k otázce dekriminlizace se nedávno rozsáhle vyjádřil i ÚS, a to v nálezu Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011, rozebraném jinak v podkapitole 9.4. K dekriminlizaci zde uvedl: „*Úvahy o tom, zda určitá závadná jednání mají být trestná nebo beztrestná (kriminlizace nebo naopak dekriminlizace jednání), definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků) a stanovení druhu a výše sankcí (intenzita trestní a správní represe) jsou podmíněny mnoha sociálními determinantami, které se v průběhu historického vývoje mění. Není ničím neobvyklým, že jednání dříve beztrestné prohlásí zákonodárce novou zákonnou úpravou za trestné (kriminlizace jednání), nebo naopak dříve trestné jednání je dekriminlizováno. Nezřídka se mění také zákonná kategorizace deliktů – dřívější trestné činy začnou být novou úpravou kvalifikovány jako přestupky, nebo naopak dřívější přestupky se stanou trestnými činy. Sledováním vývoje zákonné úpravy za delší časové období lze snadno zjistit, že také stanovení druhu a výše sankcí za spáchané delikty podléhá poměrně dynamickým změnám. Legislativní úprava všech těchto otázek je ve výlučné kompetenci zákonodárce, který se řídí kriminálně politickými kritérii, např. hlediskem generální prevence, četností výskytu deliktů v dané historické době, intenzitou rizika deliktního jednání a z toho plynoucím stupněm ohrožení spořádaného lidského soužití („právního míru“), proměnami v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů apod. (...)*

Systémy trestního trestání na jedné straně a správního trestání na straně druhé spolu sice souvisejí, avšak zároveň jsou do značné míry autonomní. Liší se v tom, že chrání do značné míry odlišné druhy sociálních vztahů (u správních deliktů jde zejména o ochranu řádného výkonu veřejné správy; ochranná funkce trestních deliktů se vztahuje na mnohem širší okruh společenských hodnot).“

„Engelův test“ je už standardně používán i v naší, české vnitrostátní judikatuře. Z poslední doby můžeme zmínit jeho použití například v rozsudku NSS ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 5 As 39/2010,¹⁵⁴ jímž NSS vyhověl řidiči, který podal námitky proti oznámení o záznamu bodů v registru řidičů provedenému na základě rozhodnutí o uložení blokové pokuty za přestupek, kterého se stěžovatel podle svých námitek vůbec nedopustil. NSS zde připomněl, že i blokové řízení o přestupku musí splňovat podmínky práva na spravedlivý proces, neboť i postih formou blokové pokuty naplňuje podmínky Engelova testu, a spadá proto do rámce „trestního obvinění“ podle čl. 6 Evropské úmluvy. Z požadavků na trestní řízení podle tohoto článku pak podle NSS plyne, že v případech takových pochybností, jako byly v předmětném řízení, nemá správní orgán jen automaticky započítat body na základě oznámení policie, ale má se věcně zabývat podanými námitkami a vyžádat si případně další důkazy jako například příslušný pokutový blok.

Zejména však bylo nesplnění požadavků práva na spravedlivý proces u některých typů správního trestání, které by pod vymezení čl. 6 spadly, důvodem pro zrušení § 146 odst. 2 tr. ř. upravujícího ukládání pořádkových pokut, a to nálezem Pl. ÚS 15/04 ze dne 30. 11. 2004: *„Pořádkové pokuty jsou sankcí za deliktní jednání. Jsou stanoveny zákonem a zamýšleny jako preventivní a současně represivní opatření veřejné moci. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jsou tudíž zpravidla rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Stávající znění § 146 odst. 2 tr. řádu z hlediska existence účinných procesních záruk či prostředků nápravy trpí ústavním deficitem, jehož podstata spočívá v absenci takové právní úpravy, jež by splňovala požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve vztahu k osobám, kterým byla pořádková pokuta podle § 66 tr. řádu uložena v přípravném řízení policejním orgánem nebo státním zástupcem. Zvláště výrazně se přitom protiústavnost dosavadního ustanovení § 146 odst. 2 tr. ř. projevuje v případech, v nichž je pořádková pokuta ukládána sice již po zahájení přípravného řízení, avšak ještě předtím, než je zahájeno trestní stíhání. Ústavní soud konstatuje, že při možnosti zahájit přípravné řízení trestní nikoliv zahájením trestního stíhání, nýbrž tím, že policejní orgán sepíše záznam, ve kterém uvede skutkové okolnosti, pro něž trestní řízení zahajuje, a způsob, jak se o nich dozvěděl (§ 158 odst. 3 tr. ř.), v žádném případě nemůže z hlediska ústavního v tomto úseku trestního řízení obstát právo policejního orgánu ukládat, nota bene bez možnosti soudního přezkumu, pořádkové pokuty.“*

Ještě zásadnějším zásahem inspirovaným čl. 6 Evropské úmluvy a autonomní interpretací jeho dosahu však bylo již předtím zrušení části páté občanského soudního řádu nálezem Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001: *„Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, kde sice Ústavní soud nálezem ze 17. 1.*

¹⁵⁴ Publ. pod č. 2145/2010 Sb. NSS.

2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (č. 52/2001 Sb.), o zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými byly postihovány nejméně závažné přestupky, posunul věci poněkud dopředu, přesto však tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť ‚trestním obviněním‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízeny o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost. Tyto uvedené výhrady pak, spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o. s. ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech ‚občanských práv a závazků‘ a ‚správního trestání‘ (pojem „správní trestání“ samozřejmě Evropská úmluva ve skutečnosti nezná – pozn. aut.) ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.“

Domníváme se, že taková vnitrostátní aplikace čl. 6 (a obdobně i dalších článků používajících autonomní výklad spojení „trestní obvinění“), jakou požaduje ÚS v právě citovaném nálezu, je extenzivnější, než vyžaduje ESLP. Vnitrostátní soudy totiž nedělají Engelův test zvlášť u každé skutkové podstaty, která by potenciálně mohla do rámce čl. 6 spadnout, nýbrž jakmile zjistí, že některá skutková podstata by pod něj spadnout měla, vztáhnou režim čl. 6 na celý zákon; jinak řečeno, najde-li se aspoň jeden přestupek či správní delikt, který je svou závažností a dalšími Engelovými kritérii podřaditelný pod čl. 6, octne se v tomto režimu nejen tato jedna skutková podstata, ale vůbec celý zákon, který ji obsahuje. Popřípadě jsou režimu čl. 6 podřazeny dokonce i zákony obdobné; takže vztáhneme-li Engelaova kritéria kupříkladu na přestupkový zákon, pak bychom je měli vztáhnout i na další zákony vymezující přestupky, ba i jiné správní delikty. Na jednu stranu jsou české soudy v tomto přístupu papežštější než štrasburský lidskoprávní „papež“. Tomu by patrně stačilo zachovávat u jednotlivých „trestních“ obvinění korelaci mezi tím, jaký procesní standard je obviněnému poskytnut¹⁵⁵, a tím, co je v případě daného obvinění „ve hře“, počínaje ohrožením života a osobní svobody a konče drobnou pokutou, která nemůže

¹⁵⁵ Vycházíme zde z přednášky soudce Boštjana M. Zupančiče nazvané „Ne bis in idem (Double Jeopardy): la belle dame sans merci“ pronesené dne 2. 6. 2011 na Nejvyšším správním soudě.

byť přeměněna v odnětí svobody. Přitom právě uložení pokuty nepřeměnitelné v trest odnětí svobody je typické pro české správní trestání a ESLP již několikrát odmítl řízení o takových pokutách vřadit do rámce čl. 6, byť by šlo o pokuty vysoké,¹⁵⁶ záleží ovšem vždy také na ostatních Engelových kritériích. Na druhou stranu je ale plně pochopitelná skepse vůči tomu, že by v rámci jednoho vnitrostátního předpisu či v rámci všech předpisů upravujících správní trestání měl zčásti platit režim čl. 6, a zčásti nikoli. Zejména pak lze pragmaticky označit extenzivní aplikaci čl. 6 za výrazný faktor obecně zkvalitňující úroveň řízen vedných před českými orgány (skoro se vnucuje parafráze Voltairova výroku: „*Nevěřím v extenzivní aplikaci čl. 6, ale jsem rád, že v něj věří české soudy, aspoň zacházejí s jednotlivci lépe.*“).

V zákoně o přestupcích navíc chybí komplexní obecná část, takže vztahení požadavků čl. 6 Evropské úmluvy na všechny přestupky vede také k tomu, že je na přestupky vztahován obdobný vnitrostátní režim jako na jiná „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6, tedy na trestné činy podle trestního zákoníku. Analogická aplikace trestního řádu či obecné části trestního zákoníku na řízení o přestupcích sice naplní požadavky čl. 6 Evropské úmluvy, vyvolává však různé aplikační potíže, plynoucí třeba z toho, že novela trestního zákoníku nebo trestního řádu se fakticky stává nepřímou novelou přestupkového zákona, či z toho, že na přestupkové řízení jsou kladeny „trestní“ požadavky i v takových oblastech, jako je kvalita popisu skutku ve výrokové větě. Tento požadavek trestního zákoníku vztáhl rozšířený senát NSS jak na přestupky, tak na jiné správní delikty, neboť vyšel z toho, že „*formální označení určitého typu protispolečenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel. Z těchto premis je třeba vycházet při posouzení nezbytnosti konkretizace skutku a jeho místa v rozhodnutí. K této otázce se právní úprava staví u různých druhů deliktů různě. Zákonná úprava je jednoznačná, pokud jde o řízení o trestných činech. Podle § 120 odst. 3 trestního zákona musí výrok rozsudku přesně označovat trestný čin, jehož se týká, a to nejen zákonným pojmenováním*

¹⁵⁶ Například o 500 000 portugalských escudos (čili asi 2 500 eur) uložených za nepovolené stavební práce stěžovateli v rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Inoçencio proti Portugalsku ze dne 11. 1. 2001, stížnost č. 43862/98.

*a uvedením příslušného zákonného ustanovení, nýbrž i uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i jiných skutečností, jichž je třeba, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným.*¹⁵⁷

Systémově patrně vhodnější by však u těchto správních řízení – zejména namísto úvah o vztažení požadavků spravedlivého procesu i na daňové řízení – byla aplikace nějaké mírnější verze požadavků spravedlivého procesu. Některé požadavky spravedlivého procesu totiž v rámci správního řízení lze splnit i vyžadovat (například obecný požadavek nestrannosti, právo být slyšen, právo na odůvodněné rozhodnutí, rozhodování v přiměřeném čase apod.), naopak některé uplatnit zjevně nelze (zejména nezávislost od správních orgánů očekávat z povahy věci nelze).¹⁵⁸

Takovou mírnější verzi požadavků spravedlivého procesu nacházíme například v podobě „práva na řádnou správu“ podle čl. 41 Listiny EU zmiňovaného v podkapitole 3.2. Postupují tak i některé nástroje soft-law sjednané v rámci Rady Evropy, které vztahují konkrétní požadavky spravedlivého procesu i na správní řízení. Mezi nimi zmiňme například rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům z roku 1977; doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 týkající se výkonu správního uvážení z roku 1980; doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (87) 16 o správních řízeních dotýkajících se velkého počtu osob z roku 1987; doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (91) 1 o správních sankcích z roku 1991; či příručku Evropského výboru pro právní spolupráci Rady Evropy nazvanou Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami z roku 1996.¹⁵⁹

Zbývá ještě „autonomně“ vymezit pojem „obvinění“. Ten je vykládán jako „oficiální oznámení adresované jednotlivci příslušným orgánem zpravující jej o tom, že je obviněn ze spáchání deliktu“,¹⁶⁰ ale může zahrnovat i jiné aktivity státních orgánů, z nichž je jednotlivci zřejmé, že je obviněn: je-li zatčen;¹⁶¹ je-li mu oznámeno stíhání či vyšetřování;¹⁶² má-li vydat důkazy;¹⁶³ je-li u něj –

¹⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

¹⁵⁸ Úplnější výčet požadavků spravedlivého procesu přenositelných i do správních řízení viz in Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 116–133. S tímto výčtem ale nelze plně souhlasit, neboť některé požadavky spravedlivého procesu jsou pouze apodikticky uvedeny, aniž by autor zvažoval, zda jsou opravdu přenositelné i do správního řízení. Například právo na tlumočníka je bez dalšího přejato z čl. 37 odst. 4 Listiny.

¹⁵⁹ Výčet vychází z Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 106.

¹⁶⁰ Rozsudek ESLP Deweer proti Belgii ze dne 27. 2. 1980, stížnost č. 6903/75, § 46.

¹⁶¹ Rozsudek ESLP Wemhoff proti Německu ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 2122/64.

¹⁶² Rozsudek ESLP Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, stížnost č. 8130/78.

¹⁶³ Rozsudek ESLP Funke proti Francii ze dne 25. 2. 1993, stížnost č. 10828/84.

ale právě u něj, nikoli u jiné osoby¹⁶⁴ – provedena domovní prohlídka,¹⁶⁵ jsou-li mu zmrazeny účty,¹⁶⁶ či je-li vyšetřujícími orgány podána parlamentu žádost o vydání poslance k trestnímu stíhání.¹⁶⁷ Je přitom jedno, zda je toto řízení zahájováno z úřední povinnosti či na návrh jiného jednotlivce,¹⁶⁸ což je u nás třeba případ tzv. návrhových přestupků ve smyslu § 68 zákona o přestupcích; nedostačuje naopak pouhé zahájení neformálního vyšetřování v rámci přípravného řízení.¹⁶⁹ Vymezen je přitom nejen začátek, ale i konec doby aplikace čl. 6, protože čl. 6 „pokrývá celé řízení v dané věci, včetně opravných řízení a rozhodnutí o trestu,“¹⁷⁰ takže je třeba do něj vřadit i rozhodování o souhrnném trestu nebo o započítání vazby do trestu.¹⁷¹ Naopak za stav „trestního obvinění“ již podle ESLP nelze pokládat dobu po zastavení trestního stíhání¹⁷² či řízení o výkonu trestního rozhodnutí¹⁷³ – tím se trestní větev čl. 6 liší od větve civilní, která do „řízení“ vřazuje i jeho výkon.¹⁷⁴ Do rámce čl. 6 nespádnou automaticky ani řízení připojená k trestnímu řízení, která nemají přímý vliv na určení viny a trestu, jako je rozhodování o vazbě,¹⁷⁵ řízení o poskytnutí právní pomoci¹⁷⁶ či řízení o podrobení stěžovatele preventivnímu policejnímu dohledu.¹⁷⁷ Trestní řízení přitom nemusí být nutně vedeno policejním či soudním orgánem. V rozsudcích T. a V. proti Spojenému království¹⁷⁸ ESLP označil za trestní řízení i rozhodnutí ministra vnitra, který podle něj rozhodně není „nezávislým tribunálem“ (viz podkapitola 5.1), byť rozhoduje na základě doporučení soudu, o tom, že dvě

¹⁶⁴ Repík, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 111.

¹⁶⁵ Rozsudek ESLP Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, stížnost č. 8130/78.

¹⁶⁶ Rozsudek ESLP Funke proti Francii ze dne 25. 2. 1993, stížnost č. 10828/84.

¹⁶⁷ Rozsudek ESLP Heaney a McGuinness proti Irsku ze dne 21. 12. 2000, stížnost č. 34720/97.

¹⁶⁸ Rozsudek ESLP Minelli proti Švýcarsku ze dne 25. 3. 1983, stížnost č. 8660/79, § 26.

¹⁶⁹ Rozhodnutí EKLP X. proti Německu ze dne 12. 7. 1971, stížnost č. 4483/70.

¹⁷⁰ Rozsudek ESLP V. proti Spojenému království ze dne 16. 12. 1999, stížnost č. 24888/94, § 109.

¹⁷¹ Rozsudek ESLP Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, stížnost č. 8130/78; rozsudek ESLP Ringeisen proti Rakousku ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65. Druhý z uvedených případů byl zajímavý tím, že se zčásti týkal rozhodování správního úřadu v civilní větvi čl. 6 a zčásti rozhodování trestních soudů posuzujících trestněprávní následky stěžovatelových obchodních transakcí.

¹⁷² Rozsudek ESLP Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, stížnost č. 8130/78.

¹⁷³ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Montcornet de Caumont proti Francii ze dne 13. 5. 2003, stížnost č. 59290/00.

¹⁷⁴ Rozsudek ESLP Hornsby proti Řecku ze dne 19. 3. 1997, stížnost č. 18357/91. Například Repík ovšem s tímto odlišováním nesouhlasí a uvítal by vřazení i výkonu trestu do rámce čl. 6. Viz Repík, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 114.

¹⁷⁵ Rozsudek ESLP Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 1936/63.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Rozsudek ESLP Guzzardi proti Itálii ze dne 6. 11. 1980, stížnost č. 7367/76.

¹⁷⁸ Rozsudky velkého senátu ESLP T. a V. proti Spojenému království ze dne 16. 12. 1999, stížnosti č. 24888/94 a 24724/94.

jedenáctileté děti, které měly spáchat vraždu – unesly v areálu nákupního centra dvouleté dítě, které později utloukly k smrti a ponechaly mrtvé na železniční trati –, mají být v polepšovně „*detained during Her Majesty's pleasure*“ (čili patrně... nadlouho). Rozhodnutí o vině sice vynesla porota jako v jiném trestním řízení, ale délku kárného období určoval ministr vnitra na návrh soudce. Jen na okraj stojí za zmínku, že se samotnou skutečností, že jedenáctileté děti byly souzeny v trestním řízení – byť aspoň částečně přizpůsobeném jejich věku, například přítomností rodičů a sociálních pracovníků či určením času jednání podle školního rozvrhu –, neměl ESLP problém. Spíše mu vadilo, že proces byl přece jen veden v tradiční formě, která musela být pro jedenáctileté děti chvílemi nesrozumitelná a zstrašující, což navíc zvýrazňovala přítomnost médií.

3.3.4 Druhé „ale“ – trestněprávní bonusy

Druhé „ale“ spočívá v tom, že v řízeních, která pro jednoduchost můžeme zatím označit jako „civilní“, je jednotlivec chráněn pouze prvním odstavcem čl. 6, zatímco v řízeních trestních je chráněn sice také odst. 1, kromě něj ale i specifickými odst. 2 a 3. Dále pak na řízení trestní dopadá rovněž čl. 7 Evropské úmluvy (*nullum crimen et nulla poena sine lege*)¹⁷⁹ a čl. 2 (právo na odvolání v trestních věcech),¹⁸⁰ 3 (právo na odškodnění v případě justičního omylu)¹⁸¹ a 4 (*ne bis*

¹⁷⁹ „Článek 7

Uložení trestu jen na základě zákona

1. Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

2. Tento článek nebrání souzení a potrestání osoby za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, bylo trestné podle obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy.“

¹⁸⁰ „Článek 2

Právo na odvolání v trestních věcech

1. Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon.

2. Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů určených zákonem, nebo pokud byl jednotlivec souzen v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byl uznán vinným a odsouzen na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.“

¹⁸¹ „Článek 3

Právo na odškodnění v případě justičního omylu

Je-li konečný rozsudek v trestní věci později zrušen nebo je-li udělena milost, protože nová nebo nově zjištěná skutečnost dokazuje, že došlo k justičnímu omylu, je osoba, na niž byl vykonán trest podle tohoto rozsudku, odškodněna podle zákona nebo praxe platných v příslušném státu, pokud se neprokáže, že k včasnému odhalení neznámé skutečnosti nedošlo zcela nebo částečně vinou této osoby.“

in idem)¹⁸² Protokolu č. 7 z roku 1984 Tyto články jsou podrobně rozebrány v kapitolách 8 a 9 této knihy.

Ve výsledku tak ochrana poskytovaná Evropskou úmluvou v oblasti práva na spravedlivý proces nepřipomíná komplexní ochrannou sféru či silové pole aktivující se, kdykoli je dotčen jakýkoli aspekt jednotlivcov práva na spravedlivý proces, tedy způsobem, jakým Evropská úmluva chrání třeba jednotlivcov svobodu projevu nebo právo nebýt mučen. Připomíná spíše dvojici nespojitých štítů, z nichž ten slabší (čl. 6 odst. 1) chrání jednotlivce v civilních řízeních a ten silnější (celý čl. 6 a 7 plus čl. 2–4 Protokolu č. 7) v řízeních trestních. Je to odrazem toho, že právě v trestních řízeních je pro stěžovatele nejvíce „ve hře“, hrozí, že přijde o svobodu, majetek či dobrou pověst, a proto musí být jeho procesní ochrana přiměřeně posílena.

Podobně jako v případě soužití zákonné a ústavní úrovně má své důsledky na aplikaci tohoto práva i soužití vnitrostátního práva s Evropskou úmluvou. Dialekticky řečeno by se čtenář mohl z textu čl. 10 Ústavy¹⁸³ domnívat, že se čl. 6 použije (pouze) přednostně před českými procesními předpisy; antitezi nabízí ÚS ve svém nálezu ve věci Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (publikován pod č. 403/2002 Sb.), tvrdícím, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách si i po účinnosti euronovely Ústavy, tedy ústavního zákona č. 395/2001 Sb., zachovaly svou nadzákonnou, tedy ústavní sílu; syntezi pak nabízí NSS ve svém rozsudku ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 6 As 55/2006.¹⁸⁴

Malý judikатурní protest aneb *sola scriptura*. V něm NSS řešil problém, zda vyloučení přiznání nároku bývalého příslušníka BIS na příspěvek za službu ze soudního přezkumu obsažené v § 139 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, je v souladu jednak s čl. 36 odst. 2 Listiny, jednak s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Na první otázku odpověděl soud kladně, na druhou však – po přihlédnutí k aktuální judikatuře ESLP, konkrétně k rozsudkům Pellegrin proti Francii a Eskelinen a ostatní proti Finsku, zmíněným v předchozí podkapitole – záporně, když shledal, že „rozhodnutí o příspěvku

¹⁸² „Článek 4

Právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát

1. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

2. Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

3. Od tohoto článku nelze odstoupit podle čl. 15 Úmluvy.“

¹⁸³ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹⁸⁴ Publ. pod č. 1351/2007 Sb. NSS. Podrobně k výkladu čl. 10 Ústavy a ke kritice jeho výkladu provedeného ÚS viz Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Lindé, 2010, s. 177–202, a literaturu tam uvedenou.

za službu podle zákona č. 154/1994 Sb. o Bezpečnostní informační službě, je vzdor výluce obsažené v § 139 odst. 1 citovaného zákona rozhodnutím, které podléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví; plyne to z požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) ve vztahu k „občanským právům a závazkům“, za něž nutno považovat i nárok bývalého příslušníka BIS na zvláštní plnění ze strany státu (příspěvek za službu) jako nárok zjevně majetkové povahy, bývalého příslušníka ozbrojeného sboru, u něž bylo již přetrženo „zvláštní pouto“, jež ho v době výkonu služby vázalo ke státu, přičemž spor o příspěvek nezakládá žádnou souvislost s výkonem státní moci.“ Hned vzápětí ovšem musel NSS vyřešit, zda mu z rozporu této zákonné výluky ze soudního přezkumu s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy (ve světle judikatury ESLP) plyne povinnost předložit podle čl. 95 odst. 2 Ústavy tuto zákonnou výlukou ÚS s návrhem na zrušení pro „protiústavnost“ (ve velmi širokém slova smyslu, tedy tak, jak tuto svou kompetenci vykládá ÚS sám), nebo zda má NSS sám přednostně aplikovat čl. 6 před obyčejným zákonem. NSS odvrhl právní názor ÚS jako nedostatečně odůvodněný a rozhodl se pro druhou cestu. K ÚS nic neposlal a přednostní aplikaci čl. 6 Evropské úmluvy provedl – obrátem, nikoli s nucenou pauzou o délce určené rychlostí pléna ÚS – sám. Aplikace vztahu čl. 6 Evropské úmluvy a českého obyčejného zákona se tak stala půdorysem pro „malý judikatorní protest“ NSS: „*S ohledem na to, že zmíněná novela přeformulováním čl. 10 Ústavy České republiky zrušila dualitu v kategorizaci smluv na ‚lidskoprávní‘ a ‚jiné‘, povinnost soudce přímo aplikovat ustanovení mezinárodní smlouvy namísto zákona se vztahuje rovněž i na smlouvy mající lidskoprávní charakter, na rozdíl od dřívější úpravy, kdy soudy v uvedených případech věc předkládaly Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušného ustanovení zákona. Nejvyšší správní soud si je vědom, že Ústavní soud záhy po přijetí ústavního zákona č. 395/2002 Sb. v nálezu ve věci Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002 (publikován pod č. 403/2002 Sb.) vyslovil pochybnosti nad právě vysloveným závěrem a dovedl, že nadále existuje kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud, s odkazem na nutnost zachovat ‚dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod‘, se cítí povolán (vnucuje se novozákonní rčení o mnoha povoláních, ale málu vyvolených¹⁸⁵ – pozn. aut.) k přezkumu souladu obyčejných zákonů s takovými mezinárodními smlouvami, a to proto, že dovozuje, že pouze on zajistí skutečné derogační účinky takových smluv zrušením napadeného zákona. Nejvyšší správní soud však nemůže nevidět, že tento závěr Ústavní soud vyslovil obiter dictum bez jakékoliv souvislosti s případem, který v dané věci posuzoval, že tento závěr nebyl nijak podrobně odůvodněn a že v následující odborné diskusi byly pohříchu nečetné argumenty této výpovědi nad rámec věci podrobeny silné kritice. Za této situace Nejvyšší správní soud shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu (zde se pro změnu vnucuje paralela s protestantským principem *sola scriptura*, tedy pouze Písmo¹⁸⁶ – pozn. aut.).*

¹⁸⁵ Mt 22,14.

¹⁸⁶ Viz například Bratrské vyznání I. 5: „*Psaní pak doktorů a učitelů církve, zvláště starých, ač také je pravá i užitečná máme i jich ku poučování užíváme, ne však v tom stupni víry hodnoti jako Písma Božská, ale podle pravidla víry potud, pokudž se s Písmy Svatými srovnávají*“

Z výše uvedeného tedy pro posuzovanou věc vyplývá, že čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, který, jak bylo výše ukázáno, nebyl v případě sporu o příspěvek za službu podle zákona o BIS vyloučen, a proto jej měl Městský soud v Praze v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky přednostně aplikovat před jemu odporujícím ustanovením § 139 odst. 1 zákona o BIS a stěžovatelovu žalobu meritorně přezkoumat. V takové aplikaci mu nic nebránilo, neboť čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech je přímo aplikovatelný (má self-executing povahu, tj. umožňuje jasně identifikovat pravidla chování pro vnitrostátní subjekty, jimž je určen)...“ ÚS sice neměl možnost zkritizovat tento postup NSS přímo – vždyť stěžovateli bylo vyhověno, takže neměl kdo podat ústavní stížnost –, tečku za tímto příběhem však učinil aspoň tím, že posléze v nálezu Pl. ÚS 10/07 (5/2010 Sb.) ze dne 19. 11. 2009 rozhodné ustanovení § 139 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, zrušil, a to s odkazem na čl. 6 Evropské úmluvy a krom toho také s poukazem na rozpor tohoto ustanovení s čl. 1, čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny. Mimoto pak výše popsaný „protestantský“ postup NSS zkritizoval ÚS nepřímou v jiné věci, a to pod sp. zn. I. ÚS 2881/09 ze dne 29. 11. 2010: „I pokud bychom hypoteticky připustili, že Úmluva není součástí ústavního pořádku, v poměrně běžných situacích, kdy je dán souběžný rozpor zákona s Listinou i s Úmluvou, bylo by nepřipustným obcházením čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby obecný soud opíral svůj postup toliko o rozpor s ustanovením Úmluvy bez přihlídnutí k rozporu s ustanovením Listiny a ponechal tak v konečném důsledku při přednostní aplikaci Úmluvy protiústavní ustanovení zákona nadále v právním řádu.“¹⁸⁷

3.3.5 Třetí „ale“ – skrytá práva

Díky judikatuře ESLP, který se snaží maximálně udržet vnitřní konzistenci a komplexnost čl. 6 tak, aby dostal svému označení – úplného práva na spravedlivý proces –, můžeme mezi součásti tohoto práva (podle ESLP) zařadit kromě těch, jež jsou výslovně pojmenovány v čl. 6 a 7 Evropské úmluvy a v Protokolu č. 7, také následující „skrytá“ práva: právo na přístup k soudu (kapitola 4); na osobní účast při sporném řízení (podkapitola 6.2); na rovnost zbraní (podkapitola 6.3); na řádné provádění důkazů a na křížový výslech svědků (podkapitola 6.4); na odůvodněný rozsudek (podkapitola 6.5) a na skutečné provádění pravomocných soudních rozhodnutí (podkapitola 6.7).¹⁸⁸ Všechna tato práva se uplatňují během celého řízení; v případě trestních řízení (tedy od formálního obvinění až po vyměření trestu či ukončení řízení¹⁸⁹) se ale některé části

¹⁸⁷ § 44. Za upozornění na tento nálezh děkuji Petru Jägerovi.

¹⁸⁸ Výčet vychází z Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 121.

¹⁸⁹ Rozsudek ESLP Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, stížnost č. 8130/78, § 78.

(typicky právo na přítomnost obhájce¹⁹⁰) uplatní ještě před obviněním, protože jejich porušení by již v této fázi mohlo ohrozit férovost řízení jako celku (viz podkapitola 8.5). V případě civilních řízení se požadavky čl. 6 použijí od začátku řízení, jen v některých specifických situacích ještě před podáním žaloby.¹⁹¹

Vedle implicitních rozšíření práva na spravedlivý proces nesmíme zapominat ani na implicitní omezení. Ta spočívají jednak v možném vyvažování s jinými zaručenými právy, jednak v možnosti odstoupení od tohoto závazku v případě ohrožení podle čl. 15 Evropské úmluvy,¹⁹² který umožňuje v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence v nezbytně nutné míře a v souladu s procedurou předpokládanou tímto článkem dočasně nenaplnovat jednotlivé součásti práva na spravedlivý proces, s výjimkou zásad *nullum crimen et nulla poena sine lege* (čl. 7) a *ne bis in idem* (čl. 4 Protokolu č. 7). Obdobnou možnost (včetně nederogovatelnosti zásady *nullum crimen et nulla poena sine lege*) předpokládá ve svém čl. 4 i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále též „MPOPP“), platný na univerzální úrovni, k níž se obrátíme vzápětí.

3.3.6 Další instrumenty na úrovni Rady Evropy

Závěrem je třeba připomenout, že ochrana spravedlivého procesu není na úrovni Rady Evropy zabezpečena pouze Evropskou úmluvou. Spravedlivého procesu se dotýkají také následující úmluvy sjednané na úrovni Rady Evropy:

- Evropská úmluva o pokojném urovnávání sporů z roku 1957 (European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes), neratifikována ČR;

¹⁹⁰ Rozsudek ESLP Brennan proti Spojenému království ze dne 16. 10. 2001, stížnost č. 39846/98. Ve vztahu k ČR uveďme např. rozsudek ESLP Breukhoven proti ČR ze dne 21. 7. 2011, stížnost č. 44438/06.

¹⁹¹ Rozsudek ESLP Golder proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

¹⁹² „Čl. 15

Odstoupení od závazků v případě ohrožení

1. V případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.

2. Podle tohoto ustanovení nelze odstoupit od článku 2, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, a článků 3, 4 (odstavec 1) a 7.

3. Každá Vysoká smluvní strana, využívající svého práva na odstoupení, bude v plném rozsahu informovat generálního tajemníka Rady Evropy o opatřeních, která přijala, a o jejich důvodech. Generálního tajemníka Rady Evropy bude rovněž informovat o tom, kdy tato opatření pozbyla platnosti a kdy ustanovení Úmluvy budou znovu prováděna v plném rozsahu.“

- Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních z roku 1959 (European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters), publ. pod č. 550/1992 Sb.;
- Evropská úmluva o mezinárodní platnosti trestních rozsudků z roku 1970 (European Convention on the International Validity of Criminal Judgments), neratifikována ČR;
- Evropská úmluva o předávání trestního řízení z roku 1972 (European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters), publ. pod č. 551/1992 Sb.;
- Evropská úmluva o státní imunitě z roku 1972 (European Convention on State Immunity), neratifikována ČR;
- Evropská úmluva o počítání lhůt z roku 1972 (European Convention on the Calculation of Time-Limits), neratifikována ČR;
- Evropská úmluva o nepoužitelnosti zákonných omezení u zločinů proti lidstvi a válečných zločinů z roku 1974 (European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes), neratifikována ČR;
- Evropská úmluva o předávání žádostí o právní pomoc (European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid), publ. pod č. 110/2000 Sb. m. s.;
- Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí z roku 1980 (European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children), publ. pod č. 66/2000 Sb. m. s.

V rámci Rady Evropy byla sjednána také řada instrumentů povahy soft-law, z nichž část byla vyjmenována výše v podkapitole 3.3.3.

3.4 Ochrana spravedlivého procesu na univerzální úrovni

Na univerzální úrovni je opět ochrana spravedlivého procesu poskytována komplexně, na rozdíl od Evropské úmluvy bez ohledu na typ řízení, o nějž jde, ovšem způsobem, jehož efektivita nepřipomíná ani slabší z obou „štitů“ Evropské úmluvy.

Tak Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 jej chrání svými čl. 10 a 11 (viz přílohu), jež stručně (vzhledem k původně zamýšlené nezávaznosti dokumentu¹⁹³) zakotvují v desátém článku obecné právo na spravedlivý proces, v jedenáctém pak dva nejvýznamnější trestněprávní bonusy, tedy presumpci nevinny a zákaz retroaktivity trestního práva (v onom roce 1948 tak byly vybrány

¹⁹³ K povaze Všeobecné deklarace lidských práv viz Sudre, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 94–97.

právě ty dva trestněprávní aspekty práva na spravedlivý proces, jejichž dodržení bylo nejvíce problematizováno v nejsledovanějším trestním řízení oněch let, tedy v Norimberském procesu – k nim viz podkapitolu 9.5).

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 kombinuje přístup Všeobecné deklarace a Evropské úmluvy. Nejprve v čl. 14 (viz jeho text v příloze) používá stejný postup jako Evropská úmluva, když v prvním odstavci zakotvuje základní principy spravedlivého procesu (sám Výbor pro lidská práva ovšem toto právo označuje jako „výkon spravedlnosti“¹⁹⁴), avšak s dopadem na všechna soudní řízení, kde se rozhoduje buď o právech a povinnostech – nikoli pouze civilních, ovšem sám Výbor pro lidská práva nemá úplně jasno v tom, co se tímto pojmem míní, a v odst. 2 svého obecného komentáře č. 13 se signatářů spíše zvědavě vyptává, co pod tímto spojením chápou jejich právní řády,¹⁹⁵ což poněkud kontrastuje s výše rozebraným imperativem autonomního výkladu Evropské úmluvy ze strany ESLP –, nebo o trestním obvinění. V dalších odstavcích pak rozebírá jednotlivé „trestněprávní bonusy“ (k nim viz kapitolu 8).

Čl. 14 podléhá možnosti derogace v případě mimořádné situace ohrožující život národa ve smyslu čl. 4 odst. 1 a 2 MPOPP.¹⁹⁶ Taková derogace je z důvodu zařazení do výčtu v čl. 4 odst. 2 naopak vyloučena u čl. 15. V něm se MPOPP vypořádává s čl. 11 odst. 2 Všeobecné deklarace, když výslovně připouští, ve stopách norimberského rozsudku, „retroaktivní“ – z hlediska pozitivního práva – potrestání za čin trestný podle „obecných právních zásad uznávaných společenstvím národů“.

Právo na spravedlivý proces ale najdeme zakotveno i v dalších univerzálních úmluvách, například ve vztahu ke specifickým skupinám obyvatelstva. Příkladem může být čl. 40 Úmluvy o právech dítěte z roku 1989,¹⁹⁷ stanovující základní náležitosti spravedlivého procesu s přihlédnutím ke specifickým dětem (viz přílohu).

¹⁹⁴ Viz General Comment No. 13: Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (Art. 14): 13. 4. 1984 [cit. 2011-11-23]. Dostupné z: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ „1. Je-li za mimořádné situace, která je úředně vyhlášena, ohrožen život národa, mohou státy, smluvní strany Paktu, přijmout opatření zmírňující jejich závazky podle Paktu v rozsahu, který si vyžádají potřeby takové situace za podmínky, že tato opatření nejsou v rozporu s jejich jinými závazky podle mezinárodního práva a neznamenají diskriminaci podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství nebo sociálního původu.

2. Podle tohoto ustanovení se nelze odchýlit od článků 6, 7, 8 (odstavec 1 a 2), 11, 15, 16 a 18.

3. Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, používající práva ve smyslu odst. 1 tohoto článku, okamžitě uvědomí prostřednictvím generálního tajemníka Organizace spojených národů ostatní státy, smluvní strany Paktu, o ustanoveních, od nichž se odchýlil, a o důvodech, které ho k tomu vedly. Další sdělení učiní stejnou cestou ke dni, kdy toto opatření skončí.“

¹⁹⁷ Publ. pod č. 104/1991 Sb.

3.5 Další úrovně ochrany

Tím samozřejmě není výčet úrovní, na nichž je právo na spravedlivý proces zaručeno či vymáháno – což jistě není vždy totéž –, vyčerpán. Setkáme se s ním i na úrovních, jež jsou do předchozích čtyř kapitol nezařaditelné.

Toto právo je zaručeno například v některých pravidlech pro mezinárodní arbitráž. Tak třeba čl. 52 odst. 1 Úmluvy o urovnávání investičních sporů mezi státy a příslušníky jiných států (Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States) uvádí jako typické důvody pro zrušení rozhodnutí přijatého v arbitráži u Mezinárodního střediska pro urovnávání investičních sporů (International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID) právě zásadní porušení práva na spravedlivý proces.¹⁹⁸ Je to odrazem toho, že spravedlnost procesu by měla být základní vlastností každého rozhodování jakéhokoli soudního či kvazisoudního orgánu o jednotlivcových právech či povinnostech, aby byl daný orgán vůbec hoden své pravomoci a svého jména (viz níže třeba přístup ESD v podkapitole 5.5).

Stejně tak je právo na spravedlivý proces ve vztahu k obžalovaným respektováno i u mezinárodních trestních tribunálů¹⁹⁹ a u Mezinárodního trestního soudu (viz zejména čl. 67 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu z roku 1998²⁰⁰ – podrobně k výkladu zásady *nullum crimen et nulla poena sine lege* těmito orgány viz podkapitolu 9.5).

A jsme-li v oblasti mezinárodního trestního práva, zmiňme i záruky, které poskytuje humanitární právo, konkrétně záruky, které válečným zajatcům zaručuje třetí z Ženevských úmluv, tedy Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci ze dne 12. 8. 1949, v čl. 99, který je vlastně jakýmsi kodexem práva na spravedlivý proces pro válečné zajatce: „*Žádný zajatec nesmí být stíhán nebo odsouzen za čin, který není výslovně stíhán zákonodárstvím mocnosti, v jejíž moci je zajatec, nebo mezinárodním právem, které jsou v účinnosti v den, kdy čin byl spáchán. Na válečného zajatce se nesmí vykonávat žádný duševní nebo tělesný nátlak za tím účelem, aby byl donucen přiznat se k činu, který se mu klade za vinu. Žádný válečný zajatec nesmí být odsouzen, aniž by měl možnost se hájit a aniž by mu byl nápomocen kvalifikovaný obhájce.*“ Citované ustanovení bylo následně vylepšeno čl. 75 Prvého dodatkového protokolu k Ženevským

¹⁹⁸ „(1) Either party may request annulment of the award by an application in writing addressed to the Secretary-General on one or more of the following grounds:

(a) that the Tribunal was not properly constituted;

(b) that the Tribunal has manifestly exceeded its powers;

(c) that there was corruption on the part of a member of the Tribunal;

(d) that there has been a serious departure from a fundamental rule of procedure; or

(e) that the award has failed to state the reasons on which it is based.“

¹⁹⁹ Rudolph, Ch. Constructing an Atrocities Regime: The Politics of War Crimes Tribunals. *International Organization*. 2001, č. 3, s. 661. Za upozornění na tento článek děkuji Kataríně Šipulové.

²⁰⁰ Publ. pod č. 84/2009 Sb. m. s.

úmluvám z 12. 8. 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů, který je podrobnější a zároveň má obecnější dopad na osoby, které „*jsou v moci strany v konfliktu*“ (viz přílohu).

Stejně tak stojí aspoň za stručnou zmínku také zaručení práva na spravedlivý proces v mezinárodních úmluvách týkajících se jiných kontinentů, tedy v čl. 8 a 9 Americké úmluvy o lidských právech z roku 1969 (čili tzv. Paktu ze San José) a v čl. 7 Africké charty práv člověka a národů z roku 1981 (čili tzv. Banjulské charty).

Tolik k formám, v nichž je právo na spravedlivý proces na nejrůznějších úrovních zaručeno; nyní je načase přejít od formy k jednotlivým složkám jeho hmoty.

4 Právo na přístup k soudu

„, Vězení mě ohnulo, zlomilo, zničilo... Vždyť jsem tu už tak dlouho!'
, Jak dlouho? Kdy jste byl zatčen?' zeptal se inspektor.
, 28. února 1815 ve dvě hodiny odpoledne.'

Inspektor počítal.

, Dnes je 30. července 1816. Ale co to říkáte? Vždyť jste ve vězení
teprve sedmnáct měsíců.'

, Teprve sedmnáct měsíců!' zvolal Dantès. , Ach, vy nevíte, pane
inspektore, co to je sedmnáct měsíců vězení: sedmnáct let, sedmnáct
století! Zvláště pro člověka jako já, který měl štěstí na dosah ruky,
pro člověka, který měl zrovna před svatbou s milovanou ženou, pro
člověka, kterému se otvírala poctivá kariéra a který v této chvíli
nemá nic; který uprostřed slunečného dne upadl do nejhlubší noci,
který neví, jestli ta, kterou miloval, ho ještě miluje, neví, zda jeho
starý otec je mrtev nebo živ. Sedmnáct měsíců vězení pro člověka
uvyklého mořskému vzduchu, námořnické volnosti, nesmírným,
nekonečným prostorům! Pane, sedmnáct měsíců, to je víc, než
zasluhují všechny zločiny, které lidský jazyk nazývá nejohavnějšími
jmény. Smilujte se nade mnou, pane, a žádejte pro mne nikoli
shovívavost, ale přísnost, ne milost, ale soud a soudce, pane
inspektore, nežádám nic jiného než soudce. Obžalovanému přece
nemůžete odepřít soudce!'

(...)

, Pane inspektore, ' pokračoval Dantès, , vím, že mě nemůžete odtud
propustit o své újmě. Ale můžete předat mou žádost příslušnému
úřadu, můžete zavést vyšetřování, můžete mě konečně postavit před
soud: a to je vše, oč žádám. Ať se dovím, jaký jsem spáchal zločin
a k jakému trestu jsem odsouzen. Neboť, ujišťuji vás, nejistota je
nejhorší ze všech trýzní. ' "

Alexander Dumas: *Hrabě Monte Cristo*¹

Pomyslný hlavní hrdina této knihy, jednotlivec podléhající jurisdikci ČR, už tedy ví, jaké instrumenty ochrany práva na spravedlivý proces na něj dopadají, například zda se nachází v rámci čl. 6 Evropské úmluvy, či mimo tento rámeček, a nyní jej čeká druhá otázka, tedy zda se vůbec dostane k soudu, nebo zda zůstane jako Edmont Dantès stát před soudními branami.

Klademe-li si otázku po přístupu k „soudu“, je načase také uvést, kam to vlastně chceme vstoupit, tedy co se pod „soudem“ rozumí. ESLP svou definici soudu shrnul například v rozsudku Belilos proti Švýcarsku: „Dle judikatury Soudu je ‚soud‘ charakterizován v pravém slova smyslu svou ‚soudní‘ funkcí,

¹ Dumas, A. *Hrabě Monte Cristo*. 1. díl. Praha: Svoboda, 1968, s. 125–127.

to znamená rozhodováním věci pouze v rámci své pravomoci, na základě práva a po předchozím řízení provedeném předepsaným způsobem... Musí také splňovat řadu dalších požadavků – nezávislost, zejména na moci výkonné; nestranost; trvání funkčního období svých členů; záruky poskytované jeho procesem, přičemž některé z nich se objevují právě v čl. 6 odst. 1.“² Jak vidno, jde pouze o pracovní definici, neboť její součástí, nezávislost, nestranost a další, budeme podrobně rozebírat teprve v kapitole 5.

Právo na přístup k soudu je nezbytnou podmínkou pro to, abychom vůbec mohli o právu na spravedlivý proces hovořit – proto i zde právě touto součástí práva na spravedlivý proces začínáme a věnujeme jí první „věcnou“ kapitolu: není-li proces, nemůže být ani spravedlivý. Jako kdyby to věděl i Edmont Dantès v úvodní ukázce – nebo pak Kadi, jak uvidíme v bodu 48 stanoviska generálního advokáta Madura k rozsudku rozebíranému v podkapitole 4.10 –, když se domáhal v první řadě soudu, ať už jakéhokoli; byl tedy na soudy výrazně nenáročnější než ESLP v citované definici z rozsudku Belilos. Oba citované případy jsou navíc pozoruhodné tím, že se v nich jednotlivec domáhá procesu v trestním řízení (obdobně jako absurdně masochistický Josef K. v Procesu Franze Kafky), nikoli v řízení civilním, jehož přitažlivost pro jednotlivce domáhajícího se svého civilního práva by mohla být pochopitelnější.

Přes svou zásadnost je tato součást práva na spravedlivý proces v některých výše rekapitulovaných instrumentech jeho ochrany obsažena více či méně skrytě. Na univerzální úrovni toto právo naplno najdeme vysloveno v čl. 8 VDLP: *„Každý má právo, aby mu příslušné vnitrostátní soudy poskytly účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, jež jsou mu přiznána ústavou nebo zákonem.“*

Na úrovni vnitrostátní je explicitně zaručeno také pouze ve vztahu k základním právům, a to v čl. 36 odst. 2 (viz podkapitolu 4.3), který se však fakticky vztahuje pouze na správní soudnictví: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* V obecném čl. 36 odst. 1 Listiny je právo na přístup k soudu obsaženo v zaručení každému, že *„se může domáhat stanoveným postupem svého práva“*. „Právem“ se zde ovšem rozumí pouze ústavně zaručené právo, nikoli právo zaručené pouze zákonem, jak potvrdil např. ÚS v usnesení I. ÚS 290/04 ze dne 26. 5. 2004: *„Jakýkoliv proces neexistuje samoučelně, nýbrž jeho cílem je dosažení vzniku, změny či zániku hmotných práv a povinností fyzických či právnických osob. Tato skutečnost se musí nutně odrážet také v rovině základních práv a svobod, v daném případě ve sféře vymezení rozsahu práva na spravedlivý proces. Jestliže stěžovatel není vůbec nositelem toho kterého hmotného subjektivního práva nebo základního práva, nemůže*

² Rozsudek ESLP Belilos proti Švýcarsku ze dne 29. 4. 1988, stížnost č. 10328/83, § 64.

se dovolávat práva na spravedlivý proces v příslušném řízení, neboť takový proces vlastně nevykazuje žádný hmotněprávní základ, a tudíž nemůže takový proces požívat ústavněprávní ochrany.“

Specificky je pak zaručeno v čl. 10 odst. 1 Listiny, garantujícím právo na přístup k trestním soudům: „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“ Jakkoli zde jde o „vinu a trest“ ve smyslu českého práva (nikoli ve smyslu Evropské úmluvy, a tedy Engelových kritérií), vztáhl ÚS požadavek rozhodování jedině soudy hodnými toho jména (takže nikoli například problematickým kolegiem státních zástupců při Nejvyšším státním zastupitelství³) i na rozhodování o kárné odpovědnosti samotných soudců, byť pouze analogicky a přiměřeně: „*Soudy proto v kárném řízení musí rozhodovat podle pravidel spravedlivého procesu ve smyslu hlavy páté Listiny základních práv a svobod a musí respektovat základní procesní práva kárně stíhaného soudce v rozsahu analogickém základním procesním právům osoby obviněné ze spáchání trestného činu, mezi něž patří nepochybně právo kárně stíhaného soudce znát, co se mu klade za vinu, být seznámen s důvody svého obvinění a mít prostor pro obhajobu, právo neobviňovat se, z čehož vyplývá právo nevypovídat, a právo být poučen o všech těchto svých právech. Kárné řízení však není totéž co řízení trestní; ustanovení trestního řádu se použijí pouze přiměřeně, což znamená, že se použijí s přihlednutím ke smyslu a podstatě kárného řízení, jímž je mimo jiné ochrana integrity soudcovského sboru, nezávislosti a nestrannosti soudců a soudní moci a důvěry veřejnosti v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.*“⁴ Později v nálezu Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 rozebraném v podkapitole 8.9 však jednoznačně řekl, že kárné řízení ve věcech soudců není trestním řízením, a to ani ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy. Jak čl. 36 odst. 2, tak čl. 40 odst. 1 přitom mluví o soudu v českém vnitrostátním slova smyslu. Žádné nezávislé „tribunály“ plnící funkci soudů české pozitivní právo v současnosti nezná. Proto i kárné senáty podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, které fakticky mají svým smíšeným složením povahu tribunálů, jsou vřazeny do rámce NSS a označeny „nálepkou“ kárného soudu.⁵

V čl. 6 Evropské úmluvy je skryta ještě více, byť je zároveň ještě souběžně zakotvena v čl. 13 Evropské úmluvy. Ten se v tomto ohledu s čl. 6 zčásti překrývá, když zakotvuje právo na účinné opravné prostředky k ochraně práv zaručených Evropskou úmluvou.⁶ Právo na přístup k soudu a k účinným opravným

³ Nález Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (č. 220/2005 Sb.) rozebraný v podkapitole 5.1.

⁴ Nález III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008.

⁵ Viz Šimíček, V. in Bahýřlová, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 966.

⁶ „Čl. 13

Právo na účinné opravné prostředky

Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

prostředkům jsou tak společně naplněním starobylé zásady, že kde je právo, musí být i prostředek k jeho ochraně („*ubi ius, ibi remedium*“). Pro účely ochrany lidských práv ji můžeme přeformulovat do zásady, že kde je lidské právo, musí být soudní prostředek k jeho ochraně, neboť to vyplývá už z pojmu právního státu.⁷ Právě to je společná perspektiva čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS i čl. 6 a 13 Evropské úmluvy.

Implicitní povaha práva na přístup k soudu podle čl. 6 však nemění nic na jeho zásadnosti, již ESLP vyložil například v rozsudku Golder proti Spojenému království: „35. ... *Bylo by nemyslitelné, aby čl. 6 odst. 1 detailně popisoval procesní záruky poskytované stranám probíhajícího sporu a aby primárně nechránil to, co samo o sobě umožňuje mít prospěch právě z těchto záruk, tedy přístup k soudu. Zásady spravedlnosti, veřejnosti a rychlosti soudního řízení totiž nemají žádnou hodnotu, pokud žádné řízení neprobíhá. 36. Shrneme-li všechny výše zmíněné úvahy, dospějeme k závěru, že právo na přístup k soudu tvoří esenciální prvek v právu zakotveném čl. 6 odst. 1.*“⁸ Právě od rozsudku Golder proti Spojenému království je právo na přístup k soudu vnímáno jako podstatná část nejen práva na spravedlivý proces, ale i obecněji právního státu (*rule of law*), ba dokonce „*společného dědictví členských států Rady Evropy*“.⁹ Zní přitom celým čl. 6, takže zahrnuje právo na přístup k soudu jak ve věci civilních práv a závazků, tak také – ve stopách Monte Cristových tužeb – v trestním řízení, ovšem pouze ve smyslu práva domoci se trestního řízení, které dotčeného jednotlivce odsoudí nebo očistí. Jeho součástí naopak není jednotlivcovo právo

⁷ Viz k tomu inspirativní shrnutí práva na přístup k soudu a na spravedlivý proces jako požadavku vyplývajícího z koncepce právního státu v nálezu Ústavního soudu SR ze dne 20. 1. 2011, sp. zn. IV. ÚS 60/2010: „*K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Konceptia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takýchto konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Ústavný súd v tomto smere osobitne pripomína objektivitu takéhoto postupu orgánu verejnej moci. Len objektivným postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvoľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektivných limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie.*“

⁸ Rozsudek ESLP Golder proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70, § 35–36.

⁹ Harris, D. J., O’Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 235.

podat soukromou trestní obžalobu,¹⁰ jak ji známe z některých evropských států, či právo, aby stát zahájil stíhání na základě jednotlivcem podaného trestního oznámení.¹¹ Takové právo můžeme dovést leda tam, kde by nestíháním stát porušil jiné své závazky, typicky pozitivní závazky plynoucí z práva na život, přičemž je silnější tam, kde pachatelé byli identifikováni.¹² Neuplatní se zde tedy to, co španělský Ústavní soud označil za „zásadu obrácené legality“ coby práva oběti trestného činu dosáhnout obvinění osoby, která (možná) porušila její základní práva.¹³ Obecně, nad rámec zákonné úpravy a stávající judikatury, je ovšem dobré nezapomínat, že nepotrestaný trestný čin poškozuje nejen oběť, ale hlavně společnost jako celek, neboť „*qui parcit nocentibus, innocentes punit*“.¹⁴

Právo na přístup k soudu není právem abstraktním, jakkoliv britská Queen's Bench Division je popsala jako „*tak blízké absolutnímu právu jako jakékoli jiné právo, které lze označit za absolutní*“.¹⁵ Může být omezeno – z důvodů a v podobách rozebraných v následujících podkapitolách – při zachování své podstaty a při respektování přiměřenosti takového omezení: „*Uplatněná omezení nicméně nesmí jednotlivci odeprít nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem nebo do takové míry, že by byla narušena sama podstata tohoto práva. Kromě toho není žádné omezení tohoto práva slučitelné s čl. 6 odst. 1, pokud nesleduje legitimní cíl a pokud mezi prostředky omezení a jeho cíli neexistuje rozumný vztah proporcionality*“.¹⁶ Tohoto práva musí být možno se efektivně domoci, takže kromě zjevných omezení přístupu k soudu se zaměříme i na otázky, které sice nevylučují samotný přístup k soudu, ale omezují efektivitu domožení se jej.

Kromě omezení, kterým jsou věnovány následující samostatné podkapitoly, lze zmínit ještě omezení efektivity spočívající v naprosté nepřehlednosti procesního práva¹⁷ či ve zmatenosti práva hmotného, které v důsledku změny judikatury polapí žalobce v bludném kruhu, z nějž se mu nenabízí žádný prostředek ochrany práva.

¹⁰ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Rékási proti Maďarsku 25. 11. 1996, stížnost č. 31506/96.

¹¹ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Dubowska a Skup proti Polsku ze dne 18. 4. 1997, stížnosti č. 33490/96 a 34055/96.

¹² Viz rozhodnutí Výboru pro lidská práva Nydia Erika Bautista de Arellana proti Kolumbii, oznámení č. 563/1993, HRC 1996 Report, Annex VIII.S.

¹³ Rozhodnutí španělského Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1997, sp. zn. 41/1997, cit. dle Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 489.

¹⁴ Kdo šetří viníky, trestá nevinné.

¹⁵ R. v. Lord Chancellor, ex parte Witham [1997] 3 LRC 349.

¹⁶ Rozsudek ESLP Ashingdane proti Spojenému království ze dne 28. 5. 1985, stížnost č. 8225/78, § 57.

¹⁷ Rozsudek ESLP Hajiyev proti Ázerbájdžánu ze dne 16. 11. 2006, stížnost č. 5548/03, viz také podkapitola 4.4.

Restituent v bludném kruhu. Takovou situaci řešil ÚS v nálezu I. ÚS 566/07 ze dne 5. 8. 2009. V něm stěžovatel původně v restitučním řízení uplatňoval jako důvod „restituce“ mj. také absolutní neplatnost kupní smlouvy, avšak tímto důvodem se správní orgán nezabýval, neboť podle tehdy zastávané interpretace § 6 odst. 1 písm. p) zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, pod převzetí věci bez právního důvodu nepatřilo převzetí nemovitosti na základě absolutně neplatné smlouvy. Stěžovatel o absolutní neplatnost kupní smlouvy posléze opřel žalobu na určení vlastnictví, již soud prvního stupně i soud odvolací nejprve přisvědčily. Dovolací soud však rozhodl již na základě podstatně odlišných právních názorů. Podle nich jednak převzetí nemovitosti na základě absolutně neplatné smlouvy bylo možno pod § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě podřadit, jednak bylo-li možno žádat vydání nemovitosti podle restitučních předpisů, byla tím také vyloučena ochrana vlastnického práva prostřednictvím určovací žaloby nebo reivindikace. Z toho obecné soudy dovodily, že stěžovatel se nemohl domáhat ochrany vlastnického práva určovací žalobou, neboť byl naplněn restituční důvod uvedený v § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě. Tím se dle mínění ÚS stěžovatel ocitl v bludném kruhu, z nějž nemá žádného východiska a který byl zapříčiněn především změnou judikatury. Jaké řešení nalezl ÚS? „*S ohledem na to, že projednání stěžovatelovy záležitosti (založené na absolutní neplatnosti smlouvy) v restitučním řízení již – nikoliv jeho vinou – nepřichází v úvahu, lze jedinou možností reálné ochrany vlastnického práva zjednat pouze tak, že obecné soudy věcně projednají stěžovatelovu žalobu na určení vlastnictví; naléhavý právní zájem na takovém určení bezpochyby dán je. Jedině takový přístup může zaručit, že stěžovateli nebude odepřeno jeho ústavně garantované právo na přístup k soudu.*“

Omezení efektivity přístupu k právu může tkvět i v tom, že soud sice předložený případ posoudí, ale jen z procesního pohledu a nejde do merita věci. Takový přezkum byl za neefektivní přístup k soudu označen nejen ze strany ESLP (například v rozsudku Tserkva Sela Sosulivka proti Ukrajině¹⁸), ale i ze strany ÚS, pro nějž neúplná jurisdikce při přezkumu správních rozhodnutí byla jedním z důvodů zrušení dřívější koncepce nesamostatného správního soudnictví v části páté občanského soudního řádu nálezem Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (viz podkapitulu 3.3.1). Zvláštním druhem omezení je i vzdání se práva na přístup k soudu, například v případech, kdy si jednotlivec může vybrat, jestli chce být postižen cestou trestního stíhání nebo cestou nějaké formy „blokované pokuty“. ESLP ovšem bedlivě zkoumá, zda není jednotlivec od oné první cesty příliš odrazován, například tím, když orgány cenového dohledu dají řezníkovi porušujícímu cenové předpisy na výběr mezi „blokovanou pokutou“ a trestním řízením, které by ale vedlo k tomu, že by po dobu jeho trvání byl jeho obchod dočasně uzavřen.¹⁹

¹⁸ Rozsudek ESLP Tserkva Sela Sosulivka proti Ukrajině ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37878/02, § 50–53.

¹⁹ Rozsudek ESLP Deweer proti Belgii ze dne 27. 2. 1980, stížnost č. 6903/75.

Podívejme se tedy na to, která omezení přístupu k soudům jsou ještě přípustná – a jaké jsou jejich legitimní důvody –, a která již naopak představují neoprávněný zásah do této klíčové – vstupní – složky práva na spravedlivý proces. Co se týče oněch legitimních důvodů, zejména ESLP již narazil na celou řadu z nich, v čele se snahou zabránit přetíženosti soudů, a lze tak snad tento úvod uzavřít překvapením, že žádný z národních modelů jej dosud dostatečně neinspiroval k tomu, aby před záplavou stížností zachránil v první řadě sám sebe, jakkoliv řada řešení byla již diskutována (zmiňme aspoň úvahy o povinném sepisování stížností výhradně v jednacích jazycích soudu, povinném právním zastoupení před soudem či nějakém systému soudních poplatků²⁰). Na druhou stranu, alespoň ESLP nemůže nikdo vyčítat, že by v oblasti práva na přístup k soudu kázal vodu, ale sám pil víno – spíše naopak: káže vodu a sám hyne žízni v moři argumentačního suchopáru valné většiny z desetitisíců stížností...

Poměrně vstřícný je i český ÚS, byť jeho vstřícnost je kompenzována poměrně flexibilně vnímaným institutem zjevné neopodstatněnosti návrhu podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o ÚS,²¹ například v oblasti „bagatelnosti“ sporu (viz podkapitulu 4.3). Jinak ovšem patří český ÚS mezi ty evropské ústavní soudy, které naplňují volání tzv. Benátské komise po otevřenosti individuálním ústavním stížnostem.²²

4.1 Omezení přístupu k soudům neuznáním za subjekt práva

Podobně jako je podmínkou spravedlivosti procesu to, aby se vůbec proces konal, je podmínkou konání procesu to, aby jednotlivec či jiný dotčený subjekt byl daným právním systémem vůbec uznán jako subjekt práva. Vzhledem k naší evropské perspektivě počátku 21. století můžeme vynechat příklady neuznání fyzických osob za subjekty práva, jež jsou nám vzdálené historicky – typicky otroctví či jeho ozvěny, jako bylo v USA nepřiznání práva na spravedlivý proces Američanům černé pleti až do přijetí dodatku XIV k Ústavě USA (viz kapitolu 2) – či zeměpisně – kupříkladu omezení práva žen žalovat ve věcech společného jmění manželů v některých latinskoamerických zemích, jež bylo řešeno Výborem pro lidská práva v případě Ato del Avellanal proti Peru v roce 1986.²³

²⁰ Zde vycházíme z informací, které zazněly dne 25. 5. 2011 na NSS v rámci přednášky Víta Alexandra Schorma nazvané „Reforma kontrolního mechanismu Úmluvy“.

²¹ Viz Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 180–186.

²² Viz Studii o individuálním přístupu k ústavnímu soudnictví (Study on individual access to constitutional justice) přijatou Benátskou komisí na 85. plenárním zasedání dne 17.–18. 12. 2010 [cit. 2011-12-13]. Dostupné z: <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)039rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)039rev-e.pdf)>.

²³ Rozhodnutí Výboru pro lidská práva Ato del Avellanal proti Peru ze dne 28. 10. 1988, oznámení č. 202/1986.

Problematictější je neochota některých států uznat některé netradiční či historické subjekty za subjekty současného práva. Jak v kontextu evropském, tak českém se tento problém týkal církevních právnických osob, tedy osob, jejichž subjektivita vznikla například na základě Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 v návaznosti na rozhodnutí dle kanonického práva, jejich uznání právem státním však bylo komplikováno buď příslušností dané „právnické osoby“ k církvi menšinové v onom státě, či myšlenkovou kontinuitou orgánů aplikujících demokratické právo s předchozím režimem potlačujícím církev.

Katolický kostel na ortodoxní Krétě. Jedním z takových případů je i případ Katolický kostel v Chaniá proti Řecku z roku 1997,²⁴ kde ESLP shledal, že není možné, aby bylo subjektu katolického kanonického práva, byť ne přímo vyba-venému právní subjektivitou z pohledu vnitrostátního práva (konkrétně „katolic-kému kostelu“), znemožňováno chránit svá práva před státními soudy většinově ortodoxního Řecka. Původně šlo o banální sousedský spor, v němž dva sousedi žijící vedle katolického kostela založeného ve třináctém století na řecké Krétě (§ 6 rozsudku málem vypadá, jako kdyby byl okopírován z turistického průvodce po Krétě) poškodili zeď kolem tohoto kostela. Hodnostář, který poškozený katolický kostel zastupoval, podal sousedskou žalobu na nápravu tohoto stavu a prvostupňový soud, vycházející z dřívější judikatury uznávající takové historické církevní právnické osoby, mu vyhověl. Podle názoru soudu odvolacího a kasačního ale katolický kostel neměl ve smyslu řeckého občanského zákoníku status právnické osoby požadovaný občanským soudním řádem pro procesní způsobilost. Opat si tedy stěžoval u ESLP na odmítnutí řeckých soudů přiznat katolickému kostelu Panny Marie v Chaniá postavení právnické osoby, čímž bylo podle něj porušeno právo na přístup k soudu, právo na respektování svobody náboženského vyznání a právo na pokojné užívání majetku. Dovolával se tedy čl. 6 odst. 1, 9 a 14 Evropské úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 1. ESLP shledal, že rozhodnutím, že katolický kostel v Chaniá nemá procesní způsobilost, řecké soudy nejen sankcionovaly nedodržení prosté formality potřebné k ochraně veřejného pořádku (tedy zapsání do vnitrostátního rejstříku právnických osob), ale kostelu byla uložena také skutečná omezení, která mu v daném případě bránila, aby nechal soudně rozhodnout spor týkající se jeho vlastnických práv. Taková omezení porušila samou podstatu práva stěžovatele na soud, a dostala se do rozporu s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy: „41. *Tím, že Kasační soud konstatoval, že stěžovatel (kostel) není nadán procesní způsobilostí, nejenomže sankcionoval nevyhovění prosté formalitě potřebné pro ochranu veřejného pořádku, jak uvedla vláda, ale také uložil stěžovateli skutečné omezení spočívající v nemožnosti ve stávajícím případě i pro futuro vést spor ohledně svých vlastnických práv...*“ Zároveň ESLP odmítl originální nápad řecké vlády, že by se kostel mohl nově nechat zapsat do rejstříku právnických osob jako „sdružení“ – to by jednak neodpovídalo povaze kostela a jednak by tím kostel zpochybnil všechny právní úkony, které dříve činil jako „kostel“.

²⁴ Rozsudek ESLP Katolický kostel v Chaniá proti Řecku ze dne 16. 12. 1997, stížnost č. 25528/94.

Obdobný problém zbraňování přístupu k soudu řešil i český ÚS, a to také ve vztahu k církevní právnické osobě, u níž sice nebyl problém v úplném neuznání za subjekt práva, ale v tom, že se jí stát rozhodl veřejnoprávně zrušit, jakmile se s ní dostal do soukromoprávních sporů (v tom jsme se poněkud přiblížili situaci v Tanzanii, kde kdokoliv chtěl žalovat stát v civilním sporu, musel si nejprve vyžádat souhlas exekutivy, konkrétně generálního prokurátora²⁵), a pak už ji neměl podle obecných soudů kdo zastupovat.

Náboženská matice v postsocialistické ČR aneb stát sobě. Když Josef II. rušil na konci 18. století některé kláštery a další náboženské subjekty, vytvořil z jejich majetku jakousi nadaci, již nechal spravovat subjektem, jenž přežil až do konce 20. století, kdy se označoval jako Náboženská matice (dále též jen „Matice“). Smyslem její existence bylo spravovat svěřený majetek v zájmu a ku prospěchu katolické církve, její vrcholný orgán byl dosazován státem – Ministerstvem kultury – a Matice jako celek byla dále řízena Ministerstvem kultury ve spolupráci s představiteli katolické církve. Během 90. let podala Matice řadu žalob proti státu, v nichž usilovala o restituci církevního majetku, jež dříve spravovala a z pozice správce byla v 50. letech donucena jeho část „darovat“ státu. Toto její jednání vedlo (autor přiznává, že v tomto ohledu spekuluje – pozn. aut.) ministra kultury k tomu, že se rozhodl Matici (tedy subjekt, jenž stát žaloval, ovšem zároveň jím byl řízen) zrušit, což učinil v souladu se statutem Matice, jež sám vydal. Po zrušení Matice a odvolání jejího ředitele ustanovil likvidátora a uložil mu ukončit všechna restituční soudní řízení a zjistit majetek Matice, jenž bude po likvidaci převeden na jednotlivé církevní subjekty. Některé subjekty v čele katolické církve (Česká biskupská konference, Konference vyšších představených mužských řeholí, Konference vyšších představených ženských řeholí, dozorcí rada Náboženské matice) podaly proti tomuto správnímu rozhodnutí žalobu. V té tvrdily, že jsou rozhodnutím o zrušení Matice poškozeny – neboť majetek, který by Matice získala v případě vítězství v restitučních žalobách, by musel být dále Maticí spravován v jejich prospěch – a za situace, kdy ministrem jmenovaný ředitel ani ministrem jmenovaný likvidátor nemají zájem napadnout správní rozhodnutí ministra, musejí se ony samy proti tomuto rozhodnutí bránit. Jejich žalobu odmítl Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 2. 2. 2004, sp. zn. 5 A 35/2002. ÚS ovšem toto usnesení zrušil náležením ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a konstatoval: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. To tím spíše, když se jedná o esenciální otázky jeho existence. Ústavní soud považuje navíc za logické, spravedlivé a odpovídající našemu ústavnímu pořádku i mezinárodním smlouvám (skoro by se chtělo dodat „důstojné a spravedlivé, dobré a spasitelné...“ – pozn. aut.), když v obdobných případech hájí práva dotyčného subjektu ten, kdo má na jeho existenci reálný zájem. To však nemusí být vždy jen ten, kdo je k jeho

²⁵ Kritiku tanzanské úpravy viz v rozsudku Pumbun et al. V. Attorney-General, Nejvyšší soud Tanzanie, [1993] 2 LRC 317, cit. dle Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 484.

zastupování zmocněn de iure (např. stanovami subjektu) – tento formální nástupce (např. likvidátor) totiž nejenže nemusí mít de facto žádný zájem na další existenci subjektu, ale dokonce může mít i blíže k zájmům toho, kdo rozhodl o zrušení subjektu. V takovém případě se jeví jako respektující principy spravedlnosti, když je umožněno hájit zájmy subjektu i tomu, kdo má na něm skutečný zájem, třebaže k tomu není výslovně zmocněn (např. poslední legitimní dozorčí rada subjektu).“ Happy end? Věřu ano; NSS na tento nálezh zareagoval a vydal nové rozhodnutí, tentokrát rozsudek ze dne 2. 11. 2006, sp. zn. 5 A 35/2002,²⁶ a v něm vyslovil: „*Do pravomoci Ministerstva kultury ani ministra kultury (srov. § 8 a § 20 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) nespádá zrušení této Náboženské matice. Takového rozhodnutí je nicotné.*“ Nicotným rozhodnutím Náboženská matice nemohla být zrušena a nebyla. Ožila a funguje dosud.

Mešní nadace děkana Josefa Schönigera Olšová Vrata aneb zánik dopisem.

Systémově snad méně zásadní než přístup státu k Náboženské matici, ale individuálně snad ještě více pohoršující byl postup státu (vyřešený nakonec v nálezu IV. ÚS 34/06 ze dne 21. 11. 2007. Ten se týkal Mešní nadace děkana Josefa Schönigera Olšová Vrata. To je historická právnická osoba římskokatolické církve s vyznačeným vlastnickým právem k nemovitosti na základě odevzdací listiny Krajského soudu v Karlových Varech ze dne 18. 5. 1930, založená podle zákona č. 50/1874 ř. z., o úpravě vnějších právních poměrů církve katolické, na základě odkazu v závěti děkana Josefa Schönigera ze dne 29. 12. 1927. Vznikla tedy se souhlasem soudu jako orgánu státní moci. Nikdy nebyla zrušena a byla vedena v evidenci církevních právnických osob a přežila takto nacistický i komunistický režim, nepřežila ovšem ministrování ministra kultury Pavla Dostála. Ten zrušil příkazem ministra kultury č. 32/2001 ze dne 21. 12. 2001 rejstřík právnických osob podle zákona č. 308/1991 Sb. Když pak tato historická právnická osoba zahájila řízení o určení vlastnického práva k nemovitosti, bylo řízení obecnými soudy zastaveno, neboť Mešní nadace neměla dle jejich názoru způsobilost být účastníkem řízení jako právnická osoba, postrádajíc tuto způsobilost z důvodu nezapsání v rejstříku právnických osob na Ministerstvu kultury. A jak to obecné soudy zjistily? Na základě pouhého dopisu od ředitelky odboru církví RNDr. Řepové. Z něj vyplývalo, že Mešní nadace není zapsána právě v tom rejstříku, který byl nedlouho předtím ministrem kultury zrušen. Takové odepření spravedlnosti soudy jen na základě dopisu od ministerské úřednice ovšem ÚS ostře odmítl: „*Pokud proto obecné soudy opřely své rozhodnutí upínající se k právní subjektivitě stěžovatelky (resp. jejích právních předchůdců) o dokumenty Ministerstva kultury – především pak o dopis ředitelky odboru církví RNDr. J. Ř. ze dne 3. 5. 2005 usilující navodit dojem, že v případě tzv. historických právnických osob nejde o právnické osoby ve smyslu právního řádu České republiky, ale pouze o právnické osoby podle vnitřních předpisů církve římskokatolické, které pojem ‚právnická osoba‘ také používají –, dopustily se průzračně čistého denegatio iustitiae. Je úkolem soudu, a nikoliv ministerstva, zkoumat, zda církví založená právnická osoba, která každá je z povahy věci ‚právnickou osobou v církvi‘ – tedy založená dle vnitřních*

²⁶ Publ. pod č. 1060/2007 Sb. NSS.

předpisů církvi –, není také v konkrétním případě právnickou osobou dle státního práva (jako třeba římskokatolické farnosti), čemuž by evidentně nasvědčoval například zápis v pozemkové knize. Tohoto úkolu se soud nemůže zhostit pouhým odkazem na údaje poskytnuté Ministerstvem kultury a případně jeho negativní právní závěry o neexistenci právní subjektivity té či oné osoby musí náležitě odůvodnit, a to při respektu k ústavně konformní interpretaci čl. 16 odst. 2 Listiny. Postup soudů akceptující v projednávané věci ‚pokyn‘ v řízení nijak nezüčastněné výkonné moci bez vlastního právního zkoumání věci je v totálním rozporu se základními atributy právního státu; je zřetelné, že tímto postupem odpirajícím ve svých důsledcích samotný přístup stěžovatelky k soudu byla uplatněna rozhodujícími soudy státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž bylo stěžovatelce odepřeno právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“

Jak vidno, pestrost různých historických právnických osob zatím díky ÚS stále přežívá periodicky se vracějící vlny snah o jejich „zglajchšaltování“. Nemusí přitom jít pouze o právo na přístup k soudu historických právnických osob církevních, ale i takových subjektů, jako je „Právovárečné měšťanstvo v Plzni“.²⁷

Nedostatečnou obranu českých právnických osob proti různým formám „zániku“ kritizoval také ESLP, a to v rozsudku Kreditní a průmyslová banka proti ČR,²⁸ kde nebyly bance poskytnuty dostatečně efektivní nástroje soudní ochrany proti zavedení nucené správy.

4.2 Omezení z důvodu imunity osobní a státní

Poněkud jiná je situace subjektů, jejichž právní subjektivitu sice nikdo nezpochybňuje, jejich přístup k soudu je však omezen imunitou, typicky v některých státech imunitou poslaneckou. Ta má sice sloužit třeba i v jejich prospěch (to je vlastně i oficiální zdůvodnění oněch exotických omezení procesní subjektivity žen zmíněných výše v rozhodnutí Ato del Avellanal), někdy na nich však může setrvat i v situaci, kdy by se jí poslanci rádi zbavili, což ostatně vyplývá i z toho, že právě poslanecká imunita není primárně právem chránícím poslance, ale sněmovnu, jejímž je členem.²⁹ Podle ESLP přitom nelze vnímat takovou imunitu

²⁷ Viz usnesení I. ÚS 834/06 ze dne 9. 10. 2007.

²⁸ Rozsudek ESLP Kreditní a průmyslová banka proti ČR ze dne 21. 10. 2003, stížnost č. 29010/95.

²⁹ Viz Bahýľová in Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 391–404; nebo usnesení NS 11 Tcu 45/2002 ze dne 22. 3. 2002: „Účelem poslanecké imunity není především ochrana poslance, ale ochrana svobody jednání Parlamentu. Teorie rozeznává imunitu absolutní, tedy exempci hmotněprávní, a imunitu relativní, exempci procesní. Exempce hmotněprávní znamená v podstatě beztrestnost. V současnosti je upravená např. čl. 27 odst. 1 nebo čl. 65 odst. 1, 3 (exempce prezidenta) Ústavy České republiky. Exempce hmotněprávní je v zásadě trvalá, tj. působí i poté, co její důvod odpadl. Exempce procesní znamená nestíhatelnost osoby, která tuto

absolutně, neboť právo jednotlivce, aby o jeho věci rozhodl soud, nemůže být automaticky nahrazeno *ipse dixit* parlamentu (chránícího imunitu svých členů, tedy i svou vlastní) či výkonné moci (například v situaci, kdy by vláda potřebovala vyloučit projednání některé záležitosti z bezpečnostních důvodů. Britský ministr pro Severní Irsko tak neměl podle ESLP mít právo vyloučit několik žadatelů o státní zakázku z výběrového řízení pouhým odkazem na bezpečnostní důvody, neboť to ve výsledku znamenalo vyloučení efektivního soudního přezkumu toho, zda nebyli žadatelé ve skutečnosti diskriminováni z náboženských důvodů.³⁰

Zcela zvláštní typ imunity pak představuje v některých členských státech Rady Evropy imunita účastníků pro výroky učiněné v soudním nebo trestním řízení, tak aby účastníci řízení mohli svobodně vypovídat a komunikovat bez obav z trestního stíhání pro pomluvu, pokud se následně obsah jejich sdělení v trestním řízení neprokáže. Její aplikaci ve Spojeném království akceptoval ESLP v rozhodnutí o nepřijatelnosti ve věci Taylor proti Spojenému království.³¹ Podobně nezvyklá – díky zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – je pro nás britská imunita policie proti uplatňování náhrady škody způsobené z nedbalosti při potlačování nebo stíhání kriminality. Za Kanálem ji odůvodňují tím, že efektivita tohoto boje a volba jeho prostředků nemůže být trvale vystavena hrozbě možné odpovědnosti policie za soukromoprávní delikty,³² nicméně ESLP ji již kritizoval pro její všeobecnost a bezvýjimečnost, a to v rozsudku Osman proti Spojenému království, kde se stěžovatelé marně domáhali náhrady za to, že policie neochránila členy jejich rodiny před zabitím, a vláda je pouze nepřesvědčivě odkazovala na to, že mohli podat občanskoprávní žalobu přímo na pachatele vraždy.³³ Stejně tak „exotická“ pro nás může být

imunitu požívá pro trestné činy (pokud problém zúžíme na řízení podle trestního řádu) resp. možnost takovou osobu stíhat pouze po předchozím souhlasu příslušného orgánu (Parlamentu, jeho komory atd.). Exempce procesní je obvykle přechodné povahy, a tedy trvá jen po dobu, pokud existuje důvod, který ji zakládá, tzn. po dobu existence poslaneckého mandátu. Jakmile odpadne, trestní stíhání je možné. Procesní exempce se vztahuje jak na jednání, kterého se nositel imunity dopustil v období výkonu poslaneckého mandátu, tak na jednání, kterého se mohl dopustit před nabytím poslaneckého mandátu.“

³⁰ Rozsudek ESLP Tinnelly and Sons Ltd a McElduff proti Spojenému království ze dne 10. 7. 1998, stížnosti č. 20390/92 a 21322/92, § 77.

³¹ Rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti Taylor proti Spojenému království ze dne 10. 6. 2003, stížnost č. 49589/99.

³² Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 486.

³³ Rozsudek velkého senátu ESLP Osman proti Spojenému království ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 23452/94. Podrobný popis tohoto případu viz v díle věnovaném základním právům v kapitole o právu na život, jehož pozitivní složce je tento rozsudek především věnován.

obdobná imunita místních britských orgánů, kterou ESLP zpochybnil v rozsudku Z. proti Spojenému království.³⁴

ESLP posuzuje souladnost takových imunit, respektive jejich procesní části (materiální imunita, tedy neexistence odpovědnosti z důvodu imunity, je totiž mimo rámec čl. 6 Evropské úmluvy, neboť ten se nezabývá „existencí“ práva, ale jeho procesní vymahatelností) s právem na spravedlivý proces protistrany, která se nemůže domoci svého práva, když stojí ve sporu s někým, kdo je chráněn imunitou, jakož i dalších účastníků řízení, a ba i samotného držitele imunity

Poslanecké flagelantství. Takovou situaci řešil ESLP v rozsudku velkého senátu Kart proti Turecku.³⁵ Ten se týkal tureckého poslance, který před svým zvolením působil jako advokát a byla proti němu vedena dvě trestní stíhání za urážku jiného advokáta a za urážku veřejného činitele. Ta byla přerušena, jakmile se stal poslancem, a když státní zástupce požádal o zbavení imunity pana Karta pro účely těchto řízení, příslušná parlamentní komise tuto žádost odmítla. Stěžovatel proti tomu podal námitku, neboť chtěl v oněch trestních řízeních očistit své jméno a dobrou pověst před tváří veřejnosti. Domáhal se proto svého práva, aby o něm bylo rozhodováno ve spravedlivém trestním řízení, a žádal o odstranění překážek jeho výkonu, které vedly i k porušení práva na řízení v přiměřené lhůtě, neboť díky pozastavení se jeho řízení protahovala již na devět let. Neúspěšně. Uspěl sice před malým senátem (napínavým poměrem 4:3), nikoli však před velkým senátem. Podle něj zde bylo právo na přístup k soudu omezeno z důvodu legitimního cíle spočívajícího v ochraně svobody projevu v parlamentu a dělby moci mezi zákonodárci a soudnictvím, a tedy i ochraně efektivní politické demokracie. Systém poslanecké imunity a z něho vyplývající speciální úprava má totiž umožnit svobodný projev zástupcům lidu a zabránit stranicky podjatým stížnostem, jež by mohly zasahovat do jejich parlamentní funkce. Velký senát shledal, že je sice rozsah poslanecké imunity v Turecku širší než v jiných evropských státech, nikoli však přehnaný, navíc je omezen na dobu trvání mandátu (srov. nynější „věčnou“ imunitu českého prezidenta podle čl. 65 odst. 1 a 3 Ústavy³⁶), na věci trestní (nikoli civilní) a poslanec jí může být parlamentem zbaven (není tedy absolutní). Individuálně pak velký senát přihlédl k tomu, že na jedné straně byla stěžovatelova situace výjimečná tím, že imunita šla – alespoň subjektivně – v jeho neprospěch a že imunitu nevnímal jako výhodu, ale nevýhodu; na druhé straně proti němu bylo řízení vedeno, už když kandidoval na poslance, takže se kandidatury na poslance zhostil s vědomím, že zvolením nabude imunity, již se nebude moci jen tak zbavit. Vcelku pak pohledem velkého senátu převážil

³⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP Z. proti Spojenému království ze dne 10. 5. 2001, stížnost č. 29392/95.

³⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP Kart proti Turecku ze dne 3. 12. 2009, stížnost č. 8917/05.

³⁶ „Čl. 65

(1) Prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.

(...)

(3) Trestní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta republiky je navždy vyloučeno.“

legitimní zájem na ochraně opozice a integrity parlamentu nad právem jednotlivce na přístup k soudu. K ochraně stěžovatelovy dobré pověsti pak velký senát připomněl, že ta je zčásti ohrožena už samotným obviněním, zejména je však tento aspekt výrazně zmírněn presumpcí nevinu, která na stěžovatele po celou dobu průběhu i přerušení řízení dopadá; vláda k tomu navíc podotkla, že kdyby byla dobrá stěžovatelova pověst opravdu poškozena, například vlivem toho, že seznam poslanců využívajících svou imunitu proti trestním stíháním je publikován v tisku, patrně by nebyl roku 2007 zvolen pro druhé volební období, což se stalo již po jeho žádosti o odebrání imunity. Velký senát proto shledal poměrem 13:4, že rozhodnutí, že stěžovatel nebude zbaven poslanecké imunity, neporušilo jeho právo na přístup k soudu způsobem nepřiměřeným k sledovanému legitimnímu cíli.³⁷ K opačnému závěru ovšem dospěl ve svém disentním stanovisku soudce Bonello, který ostře relativizoval význam poslanecké imunity ve 21. století – dokonce tak ostře, že napsal, že mu většinové stanovisko občas připomíná jakousi „*moralitní hru Alibaba a 40 poslanců*“! – a zdůraznil možnost (a realitu) jejího zneužívání: „*Úvahy týkající se ‚veřejného zájmu‘, jež směřují ve prospěch zachování poslanecké imunity – byť sám obžalovaný se domáhá jejího zbavení –, mě v praxi v roce 2009 činí velmi chladným. Poslanecká imunita se zrodila před staletími s chvályhodným úmyslem ochrany členů parlamentu před despocií mocných; během dalších let se spíše přeměnila na despocii některých parlamentářů vůči těm méně mocným. V moderních fungujících demokratických státech, kde se členové parlamentu již nemusí obávat trestání ze strany krutovládce, se poslanecká imunita stala spíše nástrojem ochrany nečestných politiků proti těm poctivým než naopak. Zásady poslanecké imunity, historicky opodstatněné, se během staletí staly papírově chatrnými a neopodstatněnými. V dobře fungujících demokratických státech se dnes politici nemusí obávat božských práv králů jako spíše sami sebe, když zneužívají božských chyb autokratů. Tato výsada spíše podněcuje parlamentáře k tomu, aby se vytahovali nad slabšími, než chrání slabé před silnějšími. Při aplikaci testu proporcionality musí Soud poměřovat na jedné straně právo osoby dychtivé být stíhána pro spáchání trestného činu a na straně druhé starobylý institut, jehož současné výhody nacházíme spíše v rovině teoretické než reálné, avšak jehož skutečné zneužití se jeví býti mnohem více reálné než teoretické. Soud přenesl břemeno rozhodování v těchto věcech na parlament, který se tak stal výlučným rozhodcem toho, kdy a zda vůbec může být imunita odejmuta. Soud podpořil turecké Velké národní shromáždění, které disponuje neomezenou diskrecí v otázce, zda je možné se výsady poslanecké imunity vzdát bez udání důvodu, nebo zda toto možné není, anebo zda se místo řešení položené otázky nebude zabývat raději siestou – a to ve všech případech bez odůvodnění. Mezi ochranou této ‚nezásadové‘ zásady a ochranou základních lidských práv nalezl Soud široké pole působnosti svévole hodné vyšší úrovně ochrany – není to tedy zrovna nejvýraznější příspěvek Soudu vládě práva, a navíc je to příspěvek nepřilíš působivý, alespoň pro toho, kdo bere právní jistotu aspoň trochu vážně. (...)*

³⁷ Vycházíme zde z komentáře H. Lupačové uveřejněného v *Přehledu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. 2010, č. 3, pod č. 505.

Věřím, že Soud měl možnost rozlišit existenci tíživé sociální potřeby od jiných hledisek – kdyby byla bývala poslanecká imunita stěžovateli odejmuta a spor by se dostal před trestní soudy, byla by parlamentní demokracie v Turecku natolik zdrцена, že by se z toho již nemohla vzpamatovat? Kdyby bylo bývalo stěžovateli umožněno stanout před soudem, hrozila by tamějším institucím až tak strašná pohroma? Kdyby bylo bývalo Národní shromáždění umožnilo váženému panu Kartovi, aby byl stíhán, byl by svět, strnulý úžasem, svědkem pohromy všeho dobrého, co zbylo na tomto zkaženém světě? Nějak nemohu uvěřit tomu, že by drobný spor pana Karta získal – namísto Velké francouzské revoluce – titul politické tsunami tisíciletí. A co ta ohromná kopyta v dáli? Že by přijížděl jezdec apokalypsy...?

(...)

Zmínka o stěžovateli *„skrytém“* zřeknutí se toho nejpodstatnějšího z čl. 6 obsažená v odst. 106 se ocitá na pokraji cynismu. Soud shledal, že výkonem svého základního práva reprezentovat parlament se stěžovatel vzdal svého základního práva na projednání věci před soudem, a to v přiměřené lhůtě. To je, věřím, poprvé v dlouhé historii Soudu, kdy prohlásil, že využíváním jednoho základního práva se osoba vzdává práva jiného. Právo být volen do parlamentu je základním právem (zaručeným čl. 3 Prvního protokolu) stejně jako právo být souzen v přiměřené lhůtě. Stěžovatel pošetile očekával, že bude moci vykonávat obě svá práva, ale Soud ho z tohoto omylu rychle vyvedl. Jsi-li členem parlamentu, zapomeň na soud. Chceš být souzen? Zamávej svému poslaneckému mandátu na rozloučenou...“

Před českým ÚS se dosud podobný případ, kdy by se poslanec či senátor bránil své imunitě, neřešil,³⁸ ostatně i pro ESLP šlo v rozsudku Kart o první případ (§ 66), kdy byl postaven před podobnou poslancovu prosbu. Obvyklejší je, že proti imunitě nebrojí její držitelé, nýbrž ti, kdo proti jejím držitelům nemohou uplatnit svá práva. Tak v rozsudku A. proti Spojenému království³⁹ ESLP shledal přiměřenou absolutní imunitu členů parlamentu proti žalobám na pomluvu obsaženou ve výrocích na půdě sněmoven. Právě proto, že se vztahovala jen na výroky učiněné na půdě parlamentu, kde mají mít členové parlamentu absolutní svobodu projevu, bylo toto omezení přístupu k soudu případných poškozených označeno za přiměřené – i s ohledem na zájem na oddělení moci soudní a zákonodárné. V Itálii neopak nebyla imunita omezena jen na výroky učiněné na půdě parlamentu, a tak byla její absolutnost označena ESLP v rozsudku Cordova proti Itálii (č. 2)⁴⁰ za nepřiměřenou, neboť zbavovala místního prokurátora možnosti bránit se právní cestou proti defamačním výrokům, které na jeho adresu učinil v rámci své volební kampaně senátor Cordova.

³⁸ Judikatura ÚS zatím zahrnuje jeden případ, kdy se poslanec naopak své imunity v trestním řízení neúspěšně dovolával (usnesení III. ÚS 361/07 ze dne 29. 12. 2008), a dvě rozhodnutí týkající se Miroslava Sládka (usnesení IV. ÚS 68/95 ze dne 29. 7. 1995 a náleze III. ÚS 36/98 ze dne 21. 10. 1998).

³⁹ Rozsudek ESLP A. proti Spojenému království ze dne 17. 12. 2002, stížnost č. 35373/97.

⁴⁰ Rozsudek ESLP Cordova proti Itálii (č. 2) ze dne 30. 1. 2003, stížnost č. 45649/99.

Zvláštní typ „imunity“ mají i některé specifické právnické osoby, jejichž autonomie je touto formou chráněna před zasahováním ze strany státních orgánů, jimiž jsou samozřejmě i soudy. Taková imunita vyplývá v českém právu typicky církvím a náboženským společnostem, a to z čl. 16 odst. 2 Listiny, podle nějž „*církev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustanovují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech*“. Z tohoto ustanovení vyšel např. NSS, když odmítl přezkoumávat rozhodnutí České biskupské konference, kterým odmítla vydat souhlas k označení vína uváděného do oběhu jako „mešní víno“ ve smyslu § 16 odst. 6 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.⁴¹ Vyšel z něj i ÚS v nálezu IV. ÚS 3597/10 ze dne 20. 10. 2011, podle nějž civilní soudy nemají pravomoc rozhodovat o určovací žalobě, jejímž předmětem je otázka trvání služebního poměru duchovních Církve československé husitské, protože jejím přisvojením by byla narušena autonomie této církve: „*Ústavní soud není (na rozdíl od Nejvyššího soudu) toho názoru, že osoba tvrdící, že její služební poměr k církvi byl ukončen v rozporu s církevními předpisy, neboť zde není k tomu způsobilý akt, resp. jej vydal k tomu nezpůsobilý orgán církve, je odepřením soudní ochrany (v rovině ochrany soukromých práv) nepřípustně diskriminována. Tato osoba diskriminována není, stejně jako by nepochybně nebyla diskriminována osoba, která by tvrdila, že její služební poměr k církvi byl ukončen v rozporu s církevními předpisy tím, že sice existuje k tomu způsobilý akt, nicméně např. nemá předepsanou formu nebo neobsahuje jiné náležitosti podle církevních předpisů, a je proto neplatný. V obou uvedených případech je s ohledem na Listinou zaručené právo na církevní samosprávu namístež, aby takovým osobám byla poskytnuta ochrana nikoli civilními soudy, nýbrž autonomními církevními orgány, přičemž se nejedná o diskriminaci, nýbrž právě o projev uvedeného Listinou zaručeného práva. Konstrukci zastávanou obecnými soudy a vedlejšími účastníky nelze akceptovat též z toho důvodu, že by vedla k absurdní situaci v případech, kdy by obecné soudy shledaly existenci aktu, kterým byl rozvázán služební poměr duchovního k církvi, vydaného příslušným orgánem. Jeho platností by se totiž (jak vyplývá z výše uvedené judikatury) dále zabývat nemohly, a proto by nemohly o věci dále rozhodovat, ztratily by tedy svoji pravomoc k rozhodování, a řízení by musely zastavit a odkázat účastníky na řízení před příslušným církevním orgánem. Takový postup, mimo své absurdity, je naprosto nelogický.*“

Jinak řečeno, pokud je jednotlivec propuštěn z pracovního poměru k soukromoprávnímu zaměstnavateli, ochrání jej civilní soudy; pokud je propuštěn ze služebního poměru ke státu, ochrání jej správní soudy; pokud je propuštěn ze služebního poměru k církvi nebo náboženské společnosti, neochrání jej žádné soudy. Tedy alespoň na tomto světě...

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 2 As 54/2007 (publ. pod č. 1556/2008 Sb.).

Specifickými subjekty nadanými soudní imunitou jsou na základě obyčejového mezinárodního práva (postupně kodifikovaného do mezinárodních úmluv⁴²) státy, mezinárodní organizace (na základě mezinárodních úmluv vztahujících se k jednotlivým organizacím a na základě obecné univerzální Úmluvy o výsadách a imunitách mezinárodních odborných organizací z roku 1947) a jejich představitelé. Zde se střetává právo na přístup k soudu s právem diplomatickým, a je tak třeba ocenit, že zatímco řadu jiných práv zaručených Evropskou úmluvou (typicky svobodu projevu či osobní svobodu) lze omezit jen z taxativně vymezených důvodů, v čl. 6 takový taxativní výčet chybí, což umožnilo ESLP, aby opřel přípustnost omezení tohoto práva z důvodu zmíněných imunit o nevyslovený a navýsost obecný, nicméně legitimní cíl dodržování mezinárodního práva: „*Soud je toho názoru, že udělení suverénní imunity státu v rámci civilního procesu sleduje legitimní cíl, který, v souladu s mezinárodním právem, prosazuje zdvořilost a dobré vztahy mezi státy díky vzájemnému respektu jejich suverenity.*“⁴³

Z tohoto důvodu velký senát ESLP například schválil⁴⁴ (zde ovšem pouze poměrem 9:8!), že se u britských soudů nedomohli svých práv stěžovatelé, kteří obviňovali Kuvajt z mučení a domáhali se civilní žalobou náhrady škody. ESLP sice přiznal, že zákaz mučení je již součástí mezinárodního *ius cogens*, ovšem plyne z něj pouze to, že se státní imunita neuplatní v případě trestního stíhání mučitelů; na civilní žalobu státní imunita dopadne, pokud jde o činy spáchané mimo území státu fóra. Rozlišení mezi aplikovatelností imunity na činy státu u trestních a civilních řízení narazila na pochopitelnou kritiku disentujících soudců, kteří – jako například soudce Ferraro Bravo – vytkli většině, že proměškala „*zlatou příležitost jasně a ostře odsoudit všechny činy mučení*“.

U irských soudů neuspěli stěžovatelé protestující proti postupu britského vojáka na irsko-britských hranicích.⁴⁵ V Británii neuspěla ani stěžovatelka, která neúspěšně žalovala pracovníka americké ambasády pro sexuální diskriminaci (velký senát zde na miskou vah v neprospěch imunity přihodil zásadnost pracovněprávních sporů z diskriminace, v její prospěch ale možnost vyjádření tajných informací, s nimiž zaměstnanci diplomatických misí přicházejí do styku). Dosah této imunity v případě pracovněprávních vztahů zaměstnanců ambasád je ovšem limitován pouze na zaměstnance ambasád, kteří vykonávají funkce těsně spjaté s výkonem státní moci. Velký senát ESLP se tak nedávno

⁴² Na univerzální úrovni jde zejména o Úmluvu OSN o soudních imunitách států a jejich majetku z roku 2004 a na evropské úrovni pak o Evropskou úmluvu o imunitě států z roku 1972. Tyto úmluvy zároveň stanoví konkrétní podmínky, za nichž může být imunita mezi smluvními stranami omezena.

⁴³ Rozsudek ESLP Fogarty proti Spojenému království ze dne 21. 11. 2001, stížnost č. 37112/97, § 34.

⁴⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP Al-Adsani proti Spojenému království ze dne 21. 11. 2001, stížnost č. 35763/97.

⁴⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP McElhinney ze dne 21. 11. 2001, stížnost č. 31253/96.

nechal v rozsudku Sabeh el Leil proti Francii⁴⁶ inspirovat jednak Úmluvou OSN o soudních imunitách států a jejich majetku z roku 2004 a jednak svým předchozím odklonem v rozsudku Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku⁴⁷ a nechal čl. 6 dopadnout na spor mezi kuvajtským velvyslanectvím v Paříži a jeho zaměstnancem s francouzským státním občanstvím. Klíčovým důvodem zde byl fakt, že onen zaměstnanec byl na kuvajtské ambasádě toliko vrchním účetním, nešlo tedy o výkon státní moci. Pokud tak francouzské soudy odmítly bez dostatečného odůvodnění věcně projednat žalobu proti propuštění pana Sabeh el Leil, porušily jeho právo na přístup k soudu, neboť imunitu Kuvajtu podpořily nepřiměřeným způsobem. Navíc nezohlednily obyčejové mezinárodní právo (zejména uvedenou úmluvu z roku 2004, jejíž ratifikaci právě v době podání žaloby projednával francouzský parlament), které určité výjimky z imunity států připouští.

Obecně tedy platí, že přímo vůči státu X se lze domáhat svých práv pouze u soudů státu X, jakkoli je to – například ve výše uvedených příkladech – poněkud neradostná vyhlídka, a nikoli u soudů státu Y, který je stěžovatelu srdci (či tělu) bližší, a to, že soudy státu Y žalobu proti státu X odmítnou, není obvykle rozporné s čl. 6 Evropské úmluvy.

Vyhnané kníže. Tato imunita ostatně ochránila i ČR, a to v rozsudku Kníže Hans-Adam Lichtenštejnský proti Německu,⁴⁸ kde se vyhnaný český šlechtic domáhal vydání obrazu „Římská scéna, pec na pálení vápna“, namalovaného Pieterem van Laerem. Obraz byl součástí rodinné sbírky umístěné na Moravě přinejmenším od roku 1767 a jeho posledním vlastníkem byl stěžovatelův otec, lichtenštejnský kníže, kterému byl zkonfiskován roku 1946 na základě dekretu prezidenta republiky ze dne 21. 6. 1945 o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa (č. 12/1945 Sb.). Československé soudy odmítly stížnost stěžovatelova otce hned v roce 1951, a tak to stěžovatel zkusil o čtyřicet let později u soudů německých, poté co byl roku 1991 obraz zapůjčen brněnským úřadem památkové péče do Kolína nad Rýnem. Podal žalobu, v níž tvrdil, že je jakožto dědic svého otce vlastníkem obrazu, který nebyl předmětem žádného vyvlastňovacího opatření, a že takové opatření by v každém případě bylo porušením německého veřejného pořádku. Německé soudy sice vzaly obraz načas do soudní úschovy, samotnou žalobu ale zamítly, neboť jejich jurisdikci vylučovala poválečná Úmluva o urovnání otázek vzešlých z války a okupace podepsaná 23. 10. 1954 mezi USA, Spojeným královstvím, Francií a SRN. Její čl. 3 kapitoly VI vylučoval jurisdikci německých soudů, když stanovil, že nejsou

⁴⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP Sabeh el Leil proti Francii ze dne 1. 6. 2011, stížnost č. 34869/05.

⁴⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP Eskelinen a ostatní proti Finsku ze dne 19. 4. 2007, stížnost č. 63235/00. Rozbor viz v podkapitole 3.3.2.

⁴⁸ Rozsudek ESLP Kníže Hans-Adam Lichtenštejnský proti Německu ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 42527/98. Vycházíme z českého překladu uveřejněného v *Přehledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva*, 2001, č. 4, s. 152, pod č. 168/2001.

přípustné žádosti a žaloby namířené proti osobám, které nabyly nebo převedly vlastnická práva na základě opatření přijatých vůči německým aktivům v zahraničí nebo jinému majetku zabavenému pro účely reparací nebo restitucí anebo z důvodu válečného stavu či na základě specifických smluv, což bylo potvrzeno i v okamžiku německého sjednocení. Rozhodnutí postupně potvrdily vyšší stupně německých soudů a v roce 1998 obraz dostala zpět ČR. Stěžovatel se obrátil na EKLP a tvrdil, že mu byl upřen účinný přístup k soudu ve věci jeho žaloby o vydání obrazu zkonfiskovaného bývalým Československem a že rozhodnutí německých soudů prohlásit jeho žalobu za nepřipustnou, jakož i následné vrácení obrazu České republice porušily jeho majetkové právo. Soud mu dal sice za pravdu, že byl zbaven svého práva obdržet meritorní rozhodnutí o své restituční žádosti. Toto omezení ale mělo legitimní cíl a i ESLP uznal, že po druhé světové válce se SRN nemohla postavit proti záměrům tří mocností, kterými bylo vyloučit z kontroly německých soudů konfiskační opatření přijatá vůči německému majetku v zahraničí pro účely reparací a restitucí nebo uvalit jiná omezení na jurisdikci Německa v rámci Úmluvy o urovnání; a totéž omezení zůstalo platné i po znovusjednocení Německa. ESLP přihlédl ke zvláštní povaze Úmluvy o urovnání a k důvodům, proč ji Německo uzavřelo, zvážil i zvláštní skutkové okolnosti, které vedly stěžovatele k tomu, že podal žalobu právě až skoro půl století po konfiskaci, a uzavřel, že legitimní důvody omezení práva na přístup k soudu toto právo převážily: „*S ohledem na výše uvedené se Soud domnívá, že zájem stěžovatele na vyvolání soudního řízení před německými soudy nebyl dostatečný k tomu, aby převážil nad důležitým obecným zájmem na tom, aby Německo znovu získalo svrchovanost a uskutečnilo své sjednocení. Proto rozhodnutí německých soudů, jimiž byla prohlášena stěžovatelova žaloba za nepřipustnou, nemohou být považována za nepřiměřená sledovanému legitimnímu cíli, a nezasáhla tak samu podstatu stěžovatelova ‚práva na přístup k soudu‘ ve smyslu judikatury Soudu.*“ Kníže navíc nebylo zbaveno samotného práva na přístup k soudům v otázce svého hmotněprávního nároku – mohlo přece podat žalobu před československými soudy. ESLP pak neshledal ani porušení práva na kontradiktorní soudní řízení, práva na pokojné užívání vlastnictví ani zákazu diskriminace.

Stejně tak již dříve neuspěli stěžovatelé Waite a Kennedy⁴⁹ u německých pracovních soudů se svým pracovněprávním nárokem proti Evropské vesmírné agentuře (E. S. A.). Legitimním důvodem imunity mezinárodní organizace zde byla snaha neomezovat rozvoj a zintenzivnění mezinárodní spolupráce vnitrostátní odpovědností mezinárodních organizací. Vytvářejí-li totiž státy mezinárodní organizace za účelem spolupráce nebo jejího posílení v určitých oblastech činnosti a přenášejí-li na tyto organizace určité pravomoci a poskytují-li jim určité imunity, může tím být dotčena ochrana základních práv. Bylo by nicméně v protikladu k účelu a předmětu Evropské úmluvy, aby smluvní státy byly takto zproštěny veškeré odpovědnosti vyplývající z Evropské úmluvy, a tak pro rozhodnutí, zda je imunita určité mezinárodní organizace před vnitrostátními

⁴⁹ Rozsudek velkého senátu Waite a Kennedy proti Německu ze dne 18. 2. 1999, stížnost č. 26083/94.

soudními orgány přípustná, je nutno přezkoumat, zda existují jiné přiměřené prostředky k účinné ochraně zaručených práv. Zde přiměřenost omezení práva na přístup k německým soudům podpořilo i to, že sama tato agentura zřídila odvolací výbor, kde se stěžovatelé mohli svých práv domoci.

V mimoevropském prostředí se ale setkáváme i s tím, že státy udělují imunitu samy sobě, například aby vyloučily žaloby na nezákonné jednání a náhradu škody způsobené svými orgány v době výjimečných situací. Takovou „autoimunizaci“ je však z lidskoprávního hlediska třeba odmítnout, jako to učinil odvolací soud Grenady ve vztahu k zákonu o indennitě (Indemnity Act), který měl legalizovat zadržení osob během stavu nouze.⁵⁰

S imunitami hraničí jednak procesní soudní vyluky a jednak situace, kdy v právním řádu země nějaký hmotněprávní nárok jednoduše neexistuje nebo je vyloučen, a nelze se jej tedy domoci. Takovou hraniční situaci ESLP řešil v rozsudku velkého senátu Z. proti Spojenému království,⁵¹ kde zamítl stížnost dítěte, jehož žalobou na náhradu škody způsobené zneužíváním ze strany rodičů se britské soudy odmítly zabývat. Žaloba totiž směřovala proti místním orgánům v místě, kde ke zneužívání došlo, ovšem britské právo nekladlo na místní orgány žádnou povinnost zabránit takovému zneužívání. Nešlo tedy o případ imunity státních orgánů – kde by bylo namístež zvažovat přiměřenost zásahu do práva na přístup k soudu –, ale o případ neexistence práva. Podobně hraniční – tentokrát mezi neexistencí hmotněprávního nároku a procesní vylukou – byla situace vojáka, který byl v době výkonu vojenské služby podroben pokusům chemických zbraní, což mu způsobilo různá zranění. Britské soudy ale jeho žalobu podřadily čl. 10 Crown Proceedings Act 1947, který vylučoval odpovědnost Koruny za zranění způsobená vojákům ve službě (může být i hůř, před přijetím tohoto zákona nebyla Koruna odpovědná vůbec!). Velký senát ESLP tuto vyluku pochopil jako hmotněprávní, tedy vylučující existenci samotného práva, a stížnost poměrem 9:8 zamítl.⁵²

4.3 Omezení vylukami ze soudního přezkumu

Typickým způsobem omezení práva na přístup k soudu je stanovení toho, že některé typy řízení jsou ze soudního posouzení či přezkumu vůbec vyloučeny.

⁵⁰ Attorney-General of St. Christopher, Nevis and Anguilla v. Reynolds, Court of Appeal of Grenada and West Indies Associated States, (1977) 24 WIR 552. Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 491.

⁵¹ Rozsudek velkého senátu ESLP Z. proti Spojenému království ze dne 10. 5. 2001, stížnost č. 29392/95.

⁵² Rozsudek velkého senátu ESLP Roche proti Spojenému království ze dne 19. 10. 2005, stížnost č. 32555/96.

Tuto možnost ospravedlňuje argument definovaný Ronaldem Dworkinem v jeho výkladu o „právech a cílech“ takto: „*Příklad odlišného druhu nacházíme ve známém argumentu, že určité druhy soudních sporů by se neměly připouštět, protože jejich připuštění by soudy ‚zahltilo‘. Soud předpokládá, že pokud by se takové spory připustily, neměl by čas dostatečně rychle projednat jiné spory, v nichž jde o uhájení práv, která jsou vcelku vzato důležitější než práva, která tudíž navrhuje vyloučit.*“⁵³

Ve vnitrostátním právu naráží tato možnost na limit v podobě čl. 36 odst. 2 Listiny, jehož druhá věta zakazuje vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (samozřejmě kromě samotného práva na soudní ochranu, neboť tím bychom se dostali do argumentačního kruhu⁵⁴). Tato „výluka z výluky“ se ovšem týká pouze přezkumu ve správním soudnictví (jde o rozhodování „orgánů veřejné správy“), popřípadě v jeho zbytkové soukromoprávní větvi v části páté občanského soudního řádu. Proto najdeme přehled řízení vyloučených ze soudního přezkumu jednak obecně v § 70 s. ř. s.⁵⁵ a dále konkrétně v jednotlivých právních předpisech (viz například § 56c zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení; § 73a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře; § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky)

⁵³ Dworkin, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 134.

⁵⁴ Viz nálezn. Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999: „*Čl. 36 odst. 2 druhá věta Listiny praví, že z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto ustanovení navazuje na první větu čl. 36 odst. 2 Listiny, která je citována výše. Z porovnání obou vět tohoto odstavce lze usuzovat, že druhá věta čl. 36 odst. 2 Listiny má na mysli jiná základní práva a svobody (podle Listiny) než základní právo na soudní ochranu; jinak by totiž bylo vyloučení práva na soudní ochranu vždy v rozporu s Listinou a dovětek první věty 2. odst. čl. 36 (‚nestanoví-li zákon jinak‘) by smysl neměl.*“

⁵⁵ „§ 70

Kompetenční výluky

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu

- a) které nejsou rozhodnutími,
- b) předběžné povahy,
- c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,
- d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaí právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaí právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti,
- f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.“

a posouzení jejich přípustnosti z hlediska námi sledovaného práva pak v judikatuře, ať už ESLP,⁵⁶ NSS⁵⁷, či zejména ÚS.

Na limit v čl. 36 odst. 2 Listiny narazil český zákonodárce například v nálezu Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010 (jeho podrobný rozbor viz v podkapitole 3.3.3), jímž ÚS zrušil ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, vylučující převážnou většinu rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení z přezkoumání soudů; či ve výše (viz podkapitolu 3.3.4) zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2881/09 ze dne 29. 11. 2010, jímž byl dopovězen příběh načatý v rozsudku NSS ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 6 As 55/2006, tím, že bylo zrušeno ustanovení § 139 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, jímž bylo ze soudního přezkumu vyloučeno rozhodnutí o příspěvku za službu. Nálezem Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 pak ÚS označil za protiústavní vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se před zahájením řízení o tomto vyhoštění neoprávněně zdržoval na území ČR nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, jež bylo zakotveno v § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky: „Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto právo je formulováno obecně, není omezeno na občany České republiky. Pokud je tedy rozhodnutím o správním vyhoštění možné zasáhnout do nějakého základního práva či svobody cizince, neobstojí ustanovení zákona vylučující jeho soudní přezkum. Přestože subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Listina přitom nijak nerozlišuje mezi tím, zda se cizinec zdržuje na území ČR oprávněně, či nikoliv. I rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který na území ČR nepobývá oprávněně, může zasáhnout do řady jeho základních práv, např. do práva na život, práva nebýt podroben mučení a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání, práva na ochranu soukromého a rodinného života atd. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, které za této situace vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění, je proto v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.“

Kdo nemá pas, neuteče... Někdy označí ÚS za protiústavní i nepřímou výluhu ze soudního přezkumu. Tak v nálezu Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 zrušil ustanovení § 23 písm. b) zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech,

⁵⁶ Ten například v rozsudku Kilián proti ČR ze dne 7. 12. 2004, stížnost č. 48309/99, zkritizoval výluhu správních rozhodnutí procesního charakteru v tehdejší úpravě soudního přezkumu v § 248 písm. e) o. s. ř.

⁵⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5 Afs 33/2009 (publ. pod č. 2232/2011 Sb. NSS), připouštějící soudní přezkum rozhodnutí správce daně o odvolání daňového subjektu proti rozsahu, v němž mu bylo umožněno nahlížet do daňového spisu, pokud žádost o nahlédnutí do spisu nebyla podána v souvislosti s probíhajícím daňovým řízením; či níže zmíněný rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs 4/2011 (publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS).

které sice nestanovilo přímo vyluku ze soudního přezkumu, ale stanovilo jako automatismus, že se vydání cestovního dokladu odepře (nebo vydaný cestovní doklad odejme) mimo jiné na žádost orgánu činného v trestním řízení občano- vi, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin. Pokud o to tedy orgán činný v trestním řízení požádal, správní orgány musely uposlechnout a vydání dokladu odepřít nebo vydaný doklad odejmout. Občan tak měl omezenou svobodu cestování, a to přesto, že se na něj stále – neboť trestní říze- ní dosud probíhalo – mělo hledět jako na nevinného; a toto omezení nepodléha- lo žádné efektivní soudní kontrole, protože správní orgán neměl žádný prostor pro úvahu, když jeho rozhodnutí automaticky plynulo ze žádosti orgánu činného v trestním řízení. Nebylo tak co přezkoumávat, přestože soudní přezkum formál- ně vyloučen nebyl: „*V posuzovaném případě napadené ustanovení zákona o ces- tovních dokladech neposkytovalo (a ani nyní platné ustanovení zákona nepo- skytuje) správnímu orgánu rozhodujícím o odnětí cestovního dokladu k žádosti orgánu činného v trestním řízení jakoukoliv možnost úvahy v rámci třetí podmín- ky, neboť byl-li splněn zákonný důvod – žádost orgánu činného v trestním říze- ní, který vedl proti dotčené osobě trestní stíhání pro úmyslný trestný čin –, neměl správní orgán vůbec žádný prostor pro správní uvážení o nezbytnosti či přimě- řenosti takového opatření a cestovní doklad odejmout musel. Z ústavněprávní- ho hlediska není klíčové (avšak současně není bezvýznamné), zda pravomocí uvážít nevyhnutelnost či nezbytnost použití prostředku, jímž dochází k omezení základního práva či svobody jednotlivce v zájmu ochrany jiné ústavně chráněné hodnoty, je nadán ten či onen orgán veřejné moci (správní orgán pasový nebo orgán činný v trestním řízení), rozhodné je, že jeho rozhodnutí nesmí být vyňato z efektivní soudní kontroly. Napadené rozhodnutí zákona o cestovních dokladech správnímu orgánu žádnou úvahu neposkytovalo, což ve svých důsledcích výrazně limitovalo možnosti jeho přezkumu správním soudem. Jinými slovy, správní soud nemohl zpochybnit rozhodnutí správního pasového orgánu v té části, ve které se odmítl zabývat námitkami nepodřaditelnými pod napadené zákonné ustanovení, neboť opačný postup správního pasového orgánu by byl s touto normou v rozpo- ru. Ústavní soud tedy dovozuje, že zákonodárce v napadeném ustanovení omezil právo držitele cestovního dokladu domáhat se u soudu či jiného orgánu ochra- ny svých práv takovým způsobem, že ústavně garantované posouzení zásahu do práv z hlediska nevyhnutelnosti či nezbytnosti omezení svobody pohybu soudem zcela vyloučil.“ S obdobnou argumentací pak ÚS nálezem Pl. ÚS 18/07 ze dne 15. 9. 2009 zrušil také ustanovení § 23 písm. c) zákona o cestovních dokladech (ve znění zákona č. 559/2004 Sb.), podle něž mělo být vydání cestovního dokla- du odepřeno nebo cestovní doklad odňat také na žádost „orgánu činného v trest- ním řízení, je-li proti občankovi vedeno trestní stíhání pro trestný čin, za který lze uložit trest odnětí svobody nejméně 3 léta“.*

Specifickou formou vyluky ze soudního přezkumu je také postup, kdy záko- nodárce „rozhodne“ namísto správních orgánů, které by jinak měly v dané věci rozhodovat. Vzhledem k tomu, že takovým atrahováním rozhodovací pra- vomoci zbaví Parlament rozhodovací pravomoci v dané věci správní orgány, zbaví také osoby, kterých by se jinak rozhodování týkalo, možnosti soudního

přezkumu. I vyloučení soudního přezkumu tak bylo jedním z důvodů, pro které ÚS nálezem Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 zrušil ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Tímto ustanovením zákonodárce namísto příslušných správních orgánů „rozhodl“, že „rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně vyústění části vodního toku Berounky po přístav Radotín je ve veřejném zájmu“.⁵⁸ ÚS nepřehlédl, že taková úprava není faulem proti dělbě moci jen vůči moci výkonné, která by jinak svými orgány ochrany přírody rozhodovala, ale i vůči moci soudní, která by takové rozhodnutí přezkoumávala: „Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím též omezeno právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, by byla sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu by byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu veřejný zájem v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.), to však napadená právní úprava de facto vylučuje.“

V oblasti soukromého práva se pak ÚS tváří poměrně skepticky na vyloučení odvolání u tzv. bagatelních civilních sporů (definovaných momentálně v případě odvolání jako spory o částku do výše 10 000 Kč), jež je obsaženo v § 202 odst. 2 o. s. ř.⁵⁹ Takovou výlukou však neoznačuje za protiústavní – jde ostatně pouze o opravný prostředek, nikoli o vyloučení soudního posouzení vůbec –, ale vyvozuje z ní větší míru zodpovědnosti na straně prvostupňových soudů. Těžiště dokazování je totiž právě v řízení před soudem prvního stupně a jeho skutkové závěry může doplňovat, popřípadě korigovat už jen soud druhého stupně v řízení o řádném opravném prostředku.⁶⁰ ÚS není nadšen ani z „nálepky“ bagatelnosti pro tyto spory: „Označení sporů o částky do 10 000 Kč jako spory ‚bagatelní‘ není – z povahy věci – přiléhavé. Soud by v těchto případech měl vést řízení takovým způsobem, aby účastníci nebyli překvapeni hodnocením provedených důkazů a nebyli až v době vyhlášení rozhodnutí postaveni před situací, v níž již není možné nabídnout soudu další důkazy, které by byly s to názor soudu o skutkovém základu spolehlivě změnit. (...) Tento specifický přístup soudu vůči

⁵⁸ Kritiku tohoto ustanovení viz v článku Šimáčková, K., Molek, P. *Zákonodárství: opět hra bez hranic?* *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2004, č. 2, s. 122–127.

⁵⁹ „(2) Odvolání není přípustné proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč, k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží; to neplatí u rozsudku pro uznání a u rozsudku pro zmeškání.“

⁶⁰ Viz např. usnesení I. ÚS 2116/10 ze dne 13. 12. 2010.

*účastníkům má svůj důvod v jednoinstančnosti řízení a z něho plynoucí absence opravných prostředků právě v oblasti, kde by jinak byly přípustné (...) opravné prostředky.*⁶¹

Vyšší hranice „bagatelnosti“ je pak nastavena u dovolání, z něž jsou podle § 237 odst. 2 písm. a) o. s. ř. vyloučeny spory o peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč a v obchodních věcech 100 000 Kč. Krom toho je ovšem podle písm. b) téhož ustanovení vyloučeno dovolání také ve všech „věcech upravených zákonem o rodině, ledaže jde o rozsudek o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti nebo pozastavení jejího výkonu, o určení (popření) rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení“. K této výluce se ÚS staví poměrně kriticky, v neposlední řadě určitě i proto, že při nepřipustnosti dovolání k NS jej v těchto věcech vyloučených z dovolání musí čas od času suplovat on sám a je „ve věcech dle § 237 odst. 2 písm. b) o. s. ř. nucen provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by však jinak příslušela Nejvyššímu soudu“.⁶²

Na druhou stranu ÚS sám ústavní stížnosti rád odmítá z důvodu bagatelnosti, a to typicky s odůvodněním, že „bagatelní částky – často jen pro svou výši – nejsou schopny současně představovat porušení základních práv a svobod. Jelikož tak nemohlo dojít k zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, je osobou zjevně neoprávněnou k podání ústavní stížnosti, a to bez ohledu na dobu podání žaloby, vzniku škody či rozhodování obecného soudu, neboť schopnost porušit základní práva a svobody je třeba posuzovat materiálně v kontextu aktuálních sociálních a ekonomických poměrů ve společnosti (tedy v okamžiku rozhodování Ústavního soudu). Jak dříve uvedl Ústavní soud, nelze takový výklad chápat jako *denegatio iustitiae*, nýbrž jako promítnutí celospolečenského konsenzu o bagatelnosti výše uvedených sporů do výkladu základních práv, resp. do stanovení jejich hranice. (...) Ústavní soud dodává, že v případě bagatelních částek musí přisvědčit názoru, že nad právem na přístup k soudu převažuje zájem na vytvoření systému, který soudům umožňuje efektivně a v přiměřené době poskytovat ochranu těm právům, jejichž porušení znamená i zásah do základních práv účastníka řízení a kde hrozí relativně větší újma na právech účastníků řízení, než je tomu v případě stěžovatelky brojící proti rozsudku vydanému, jak sama uznává, v bagatelní věci. Jinak řečeno, řízení o ústavní stížnosti v případech, kde se jedná o bagatelní částky, by bezúčelně vytěžovalo kapacity Ústavního soudu na úkor řízení, v nichž skutečně hrozí

⁶¹ Nález I. ÚS 3143/08 ze dne 17. 3. 2009.

⁶² Viz nález III. ÚS 1206/09 ze dne 23. 2. 2010: „31. Nad rámec *rationis decidendi*, jako *obiter dictum*, v souvislosti s rozhodováním předmětné věci Ústavní soud poukazuje na skutečnost (...), že je ve věcech dle § 237 odst. 2 písm. b) o. s. ř. nucen provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by však jinak příslušela Nejvyššímu soudu. Současný ‚systém‘ dovolacího řízení nezná jiný prostředek korekce soudního rozhodnutí, jakož i prostředek sjednocování judikatury v předmětných otázkách, než je ústavní stížnost, což je nepochybně stav nežádoucí a neodpovídající principům výkonu spravedlnosti v právním státě.“

*zásadní porušení základních práv a svobod. Z druhé strany částka 10 000 Kč není absolutní a jedinou mezní hranicí pro posouzení oprávněnosti stěžovatele k podání ústavní stížnosti, tu je třeba vždy posuzovat individuálně v kontextu intenzity zásahu, resp. v kontextu extrémnosti napadeného rozhodnutí, kterou v dané věci neshledal.*⁶³ Problémem ovšem zůstává, že hranice „bagatelnosti“ se u jednotlivých soudců ÚS poněkud liší, jak přehledně ukazuje srovnávací tabulka bagatelnosti v disentním stanovisku Stanislava Balíka k nálezu Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011.

Jen na okraj uveďme, že vlastní podobu bagatelních sporů vyloučených z posouzení si nově vytváří i ESLP. Příležitost mu k tomu dal Protokol č. 14. Ten změnil čl. 35 odst. 3 písm. b) Evropské úmluvy tak, že nyní umožňuje ESLP odmítnout jako nepřijatelnou takovou individuální stížnost, z níž plyne, že „stěžovatel neutrpěl podstatnou újmu, ledaže dodržování lidských práv zaručených v Úmluvě a v jejích Protokolech vyžaduje přezkoumání odůvodněnosti stížnosti, přičemž z tohoto důvodu nemůže být odmítnut žádný případ, který nebyl řádně posouzen vnitrostátním soudem“.

Jak vidno z předchozích stran, výluky ze soudního přezkumu se ukázaly obzvlášť problematickými v případě soudního přezkumu správních rozhodnutí (viz zejména nález Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001,⁶⁴ citovaný v podkapitole 3.3) a právě jemu se věnoval i ESLP. Ten ponechal v rozsudku Delcourt proti Belgii⁶⁵ státům otevřeny dvě cesty: buď aby již jejich správní orgány a řízení před nimi splňovaly požadavky kladené čl. 6 na soudy (viz kapitoly 5–7), nebo aby aspoň následně umožnily přezkum rozhodnutí těchto orgánů před soudy dané požadavky splňujícími; a ty pak mohou posoudit třeba i nestranost a nepodjatost onoho prve rozhodujícího správního orgánu a v případě jeho podjatosti jeho rozhodnutí zrušit a nahradit svým vlastním nebo mají mít právo přikázat věc k rozhodnutí jinému, nezávislému orgánu.⁶⁶ V každém případě však na této druhé cestě musí jít o přezkum v plné jurisdikci, tedy v otázkách právních i skutkových. To konstatoval ESLP například v rozsudku Bryan proti Spojenému království,⁶⁷ kde se ale zároveň spokojil s tím, že při onom skutkovém přezkumu (zde přezkumu rozhodnutí stavebního inspektora) nemohl sice nezávislý soud (zde britský High Court) nahradit skutková zjištění stavebního inspektora svými vlastními – ostatně u těchto specializovaných posuzování by k tomu soudům chyběla i odborná způsobilost –, mohl nicméně aspoň

⁶³ Usnesení II. ÚS 360/11 ze dne 23. 2. 2011.

⁶⁴ Publ. pod č. 276/2001 Sb. Bliže k důvodům jeho zrušení viz např. Vopálka, V. a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice.* Praha: ASPI, 2003.

⁶⁵ Rozsudek ESLP Delcourt proti Belgii ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65.

⁶⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP Kingsley proti Spojenému království ze dne 28. 5. 2002, stížnost č. 35605/97.

⁶⁷ Rozsudek ESLP Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91, § 45.

konstatovat, že zjištění učiněná inspektorem jsou zcela chybná, a z toho důvodu jeho rozhodnutí zrušit. Naopak bylo shledáno porušení čl. 6 tam, kde bylo odvolání omezeno jen na otázky právní, a otázky skutkové byly z kompetence soudu zcela vyloučeny – jako v případě Albert a Le Compte proti Belgii, kde byli dva lékaři disciplinárně postiženi lékařskou komorou, která jim na základě nepřipustně neveřejného řízení s neveřejným rozhodnutím pozastavila lékařskou činnost, jednomu za neoprávněné vystavení dvou neschopenek, druhému za veřejnou kritiku lékařské komory⁶⁸ (ostatně právě z tohoto rozsudku ESLP vycházejí i zmíněný nálezný Pl. ÚS 16/99). Jak již bylo uvedeno výše, správní rozhodování a jeho soudní přezkum tak tvoří pomyslné spojitě nádoby, a pokud prvá v některém ohledu pokulhává za požadavky čl. 6, druhá to musí plně a efektivně vyvážit.

Důraz je přitom nejen na slovu „plně“, ale i „efektivně“, takže v rozsudku Kingsley proti Spojenému království⁶⁹ ESLP zkritizoval britský soudní přezkum kvazisoudního (stěžovatel byl právně zastoupen jako u soudu a celé řízení trvalo sedm dní) rozhodnutí Herního výboru (Gaming Board), který stěžovateli odebral certifikát k provozování loterií. Přezkoumávající Vrchní soud (High Court) se sice se stěžovatelem ztotožnil v tom, že tento Herní výbor nebyl tak úplně nezávislý, ale vzhledem k tomu, že právě Herní výbor byl určen přímo zákonodárcem, aby rozhodoval o způsobilosti osoby provozovat loterie, necítil se Vrchní soud povoláním k tomu, aby rozhodnutí tohoto orgánu zrušil. ESLP Vrchní soud zkritizoval a do budoucna podpořil jeho hrdost tváří v tvář textu zákona, když mu připomněl, že soud má mít právo správní rozhodnutí nejen posoudit, ale i zrušit.⁷⁰ Českou obdobou těchto rozhodnutí je například rozsudek ESLP Kohlhofer a Minarik proti ČR,⁷¹ kde ESLP shledal porušení práva na přístup soudu v tom, že bylo minoritním akcionářům přehlasovaným na jednání valné hromady akciové společnosti nepřipustně odepřeno meritorní rozhodnutí o žalobě na neplatnost usnesení valné hromady. To byl důsledek aplikace ustanovení § 131 odst. 1 písm. c) zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, podle něž nemohl soud vyslovit neplatnost usnesení valné hromady, jestliže rejstříkový soud již povolil zápis převodu jmění společnosti do obchodního rejstříku.

⁶⁸ Rozsudek ESLP Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

⁶⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP Kingsley proti Spojenému království ze dne 28. 5. 2002, stížnost č. 35605/97.

⁷⁰ Podobně NSS nedávno v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs 4/2011 (publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS), přiznal osobě, které ČNB neudělila souhlas s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, aktivní legitimaci k žalobě na zrušení takového rozhodnutí, neboť bylo dotčeno její právo podnikat a také právo na čest, dobrou pověst a lidskou důstojnost, takže je ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny nelze vyloučit ze soudního přezkumu.

⁷¹ Rozsudek ESLP Kohlhofer a Minarik proti ČR ze dne 15. 10. 2009, stížnosti č. 32921/03; 28464/04 a 5344/05.

Některé výluky mohou být definovány i osobně, a blížit se tak „imunitám“. Takovou povahu má třeba britská úprava podmiňující soudní přezkum správního rozhodnutí o prodloužení pobytu psychiatrického pacienta v léčebně souhlasem soudu. Jedině pokud soud shledá, že návrh pacienta směřující proti tomuto správnímu rozhodnutí je důvodně opřen o libovůli či nedostatky při posouzení důvodů na straně rozhodujícího správního orgánu, svolí k tomu, že se návrhem pacienta bude věcně zabývat. Za souladnou s čl. 6 označil tuto úpravu i ESLP, když v rozsudku Ashingdane proti Spojenému království⁷² odsouhlasil vládě, že ochrana rozhodujících orgánů před tím, aby byly zaplaveny návrhy od psychiatrických pacientů, je legitimním cílem zdůvodňujícím omezení práva na spravedlivý proces. Takové omezení je možno použít i na chronické soudiče.⁷³ V principu je ESLP dokonce ochoten se smířit i s tím, když jsou v přístupu k soudu – nikoli však absolutně v přístupu k advokátům⁷⁴ – omezení vězni.⁷⁵

Specifickým příkladem omezení práva na přístup k soudu jsou situace, kdy zákonodárce připustí, či dokonce podporuje odklon řešení některých sporů mimo soudnictví, ať už formou rozhodčí doložky,⁷⁶ či třeba mimosoudního smíru. Tak obecně sice nelze protestovat proti tomu, že zákonodárce dovoluje a předpokládá, aby některé spory byly řešeny v – údajně efektivním a flexibilním – rozhodčím řízení, a nikoli v – údajně pomalé a formalistické – státní justici; na druhou stranu taková privatizace justice (či „*outsourcing of justice*“) ve formě příliš širokého odklonění sporů z oblasti soudnictví do oblasti soukromé arbitráže už může vyvolávat úvahy o omezení práva na přístup k soudu, a to zejména tehdy, kdy jedna ze stran podepisuje takovou rozhodčí doložku ne zcela vědomě a dobrovolně, ale třeba proto, že je taková doložka (takřka neviditelnou a nezměnitelnou) součástí formulářové smlouvy.

ESLP tak vyžaduje ve své judikatuře splnění několika podmínek k tomu, aby bylo možno se formou takového odklonu od státní justice vzdát přístupu k soudu, a přitom aby nebyly porušeny požadavky čl. 6: (i) ono vzdání se práva na přístup k soudu musí být jednoznačné a buď následné posouzení rozhodcem, nebo možnost vrátit se zpět do lůna justice musí být nastaveny tak, aby se právům

⁷² Rozsudek ESLP Ashingdane proti Spojenému království ze dne 28. 5. 1985, stížnost č. 8225/78, § 57.

⁷³ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti H. proti Spojenému království ze dne 2. 12. 1985, stížnost č. 11559/85.

⁷⁴ Rozsudek ESLP Golder proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

⁷⁵ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

⁷⁶ Rozhodčí doložku můžeme definovat jako „*ujednání dvou nebo více smluvních stran (osob) o tom, že svůj (své) existující či budoucí spor(y) – všechny nebo z určitého právního vztahu nebo okruhu právních vztahů – podřizují dohodnutému stálému/institucionalizovanému rozhodčímu soudu či rozhodci (rozhodcům) ad hoc.*“ Definice cit. dle Zwettlerová, I., Berdych, M. Náležitosti a forma rozhodčí doložky. *Právní rozhledy*. 2008, č. 24, s. 891–904, s. 891–892.

jednotlivce dostalo ochrany odpovídající jejich významu; (ii) taková doložka či dohoda o vyrovnání nesmí vyloučit některé typy nároků proti státu; (iii) žádá taková dohoda nesmí odporovat základním principům Evropské úmluvy.⁷⁷ Přípustnost rozhodčích doložek je stále častěji řešena i v právu EU, zejména ve vztahu ke spotřebitelským smlouvám,⁷⁸ i v rozhodovací činnosti soudů evropských států. Například španělský Ústavní soud zchladil přílišný arbitrážní optimismus, když za protiústavní porušení práva na přístup k soudu označil právní úpravu, která arbitrážnímu řízení podřizovala všechny spory o pozemní dopravě do výše 500 000 peset, pokud se strany smlouvy o pozemní dopravě nedohodly jinak. Nepřiměřenost tohoto odklonu od soudů k arbitrážím shledal španělský Ústavní soud právě v tom, že přístup k soudu jedné strany smlouvy byl fakticky závislý na souhlasu druhé strany, tedy na konsenzu o „soudní doložce“.⁷⁹

V českém právu je jednou ze základních záchranných brzd umožňujících jednotlivcům vrátit se z nejistých vod soukromé arbitráže do stojatých, ale právo na spravedlivý proces garantujících vod státního soudnictví možnost návrhu k soudu na zrušení rozhodčího rozhodnutí podle § 31 zákona 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů.⁸⁰

Malý vymačkaný akcionář aneb rozhodčí doložka pro nás bez nás. Nedostatečnost těchto českých záchranných brzd ovšem nedávno zkritizoval ESLP v rozsudku Suda proti ČR,⁸¹ týkajícím se ochrany minoritního akcionáře proti kombinaci squeeze-outu a rozhodčí doložky. V něm šlo o minoritního akcionáře akciové společnosti, která byla zrušena bez likvidace a jejíž jmění bylo převzato jejím majoritním akcionářem. Stěžovatel hlasoval proti, ovšem marně. Smlouva

⁷⁷ Viz Clayton, R., Tomlinson, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 155.

⁷⁸ Viz např. Lisse, L. Rozhodčí doložka ve spotřebitelských smlouvách a judikatura ESD. *Právní fórum*. 2010, č. 12, s. 581.

⁷⁹ Rozhodnutí španělského Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1995, sp. zn. 174/1995, Boletín Oficial del Estado č. 310 z 28. prosince 1995, dle Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 490.

⁸⁰ „Soud na návrh kterékoliv strany zruší rozhodčí nález, jestliže
a) byl vydán ve věci, o níž nelze uzavřít platnou rozhodčí smlouvu,
b) rozhodčí smlouva je z jiných důvodů neplatná, nebo byla zrušena, anebo se na dohodnutou věc nevztahuje,
c) ve věci se zúčastnil rozhodce, který nebyl ani podle rozhodčí smlouvy, ani jinak povolán k rozhodování, nebo neměl způsobilost být rozhodcem,
d) rozhodčí nález nebyl usnesen většinou rozhodců,
e) straně nebyla poskytnuta možnost věc před rozhodci projednat,
f) rozhodčí nález odsuzuje stranu k plnění, které nebylo oprávněným žádáno, nebo k plnění podle tuzemského práva nemožnému či nedovolenému,
g) se zjistí, že jsou dány důvody, pro které lze v občanském soudním řízení žádat o obnovu řízení.“

⁸¹ Rozsudek ESLP Suda proti ČR ze dne 28. 10. 2010, stížnost č. 1643/06, citace vycházejí z neoficiálního českého překladu Ministerstva spravedlnosti.

o převzetí jmění uzavřená mezi původní a nástupnickou společností stanovila hodnotu zpětného odkupu akcií držených minoritními akcionáři, včetně stěžovatele. Ta se stěžovateli zdála nedostatečná, ovšem kvůli rozhodčí doložce obsažené ve smlouvě o převzetí jmění se mohl bránit pouze u rozhodce. Vnitrostátní soudy řízení o jeho žalobách zastavily. Zastání našel až u ESLP. Ten se nejprve vyjádřil obecně k přípustnosti odklonu funkcí justice do rozhodčího řízení: „42. *Soud připomíná, že z práva na přístup k soudu – což je záruka plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy – nevyplývá v občanskoprávní věci povinnost obrátit se na soud klasického typu, který je součástí obecných soudních struktur státu; i orgán, do jehož pravomoci náleží rozhodování omezeného počtu vymezených sporů, tedy může být považován za soud, a to za podmínky, že poskytuje požadované záruky (Lithgow a ostatní proti Spojenému království, 8. července 1986, § 201, série A č. 102). Čl. 6 tedy nebrání zřizování rozhodčích soudů, jejichž úkolem je rozhodování určitých sporů majetkové povahy mezi jednotlivci. Nic nebrání tomu, aby se strany sporu vzdaly svého práva na soud ve prospěch rozhodčího řízení, za podmínky, že takové vzdání se je svobodné, přípustné a jednoznačné (...). Právo na soud totiž požívá v demokratické společnosti příliš velkého významu na to, aby o ně mohl kdokoli přijít pouze tím, že přistoupí na mimosoudní řešení. V oblasti, která je součástí veřejného pořádku členských států, opatření nebo řešení, o kterém je tvrzeno, že je v rozporu s čl. 6, vyžaduje obzvláště bedlivou kontrolu. V každém případě jednou z podmínek, která musí být splněna, je absence donucení; tak si žádá mezinárodní instrument založený na myšlenkách právního státu a svobody (Deweere proti Belgii, 27. února 1980, § 49, série A č. 35).*

43. *Je proto namístě rozlišovat mezi dobrovolným rozhodčím řízením a obligatorním rozhodčím řízením. Jedná-li se o dobrovolné rozhodčí řízení, svobodně odsouhlasené, problém na poli čl. 6 v zásadě nenastává. Jedná-li se naproti tomu o obligatorní rozhodčí řízení, ve smyslu rozhodčího řízení uloženého zákonem, nemají strany žádnou možnost vyjmout svůj spor z pravomoci rozhodčího soudu. Takový rozhodčí soud proto musí poskytnout záruky stanovené čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“ Zde se ale stěžovatel sám nevzdal možnosti podrobit spor rozhodování obecného soudu a nejednalo se ani o obligatorní rozhodčí řízení uložené zákonem, ale o rozhodčí řízení smluvně založené třetími osobami, konkrétně společnostmi, ve které byl stěžovatel minoritním akcionářem, a jejím hlavním akcionářem. To ESLP opravdu nenadchlo: „46. *Soud v první řadě konstatuje, že tím, že se obrátil bez odkladu na obecné soudy, umožnil jim stěžovatel vyslovit se k platnosti rozhodčí doložky, a to podle věty druhé § 106 odst. 1 občanského soudního řádu. Tyto soudy dospěly k závěru, že předmětná doložka byla uzavřena platně, a zastavily řízení, aniž by se zabývaly meritem věci. Stěžovateli tak zbývala jediná možnost, a to obrátit se na rozhodce určené předmětnou doložkou a vyčkat jejich rozhodnutí ohledně jejich pravomoci rozhodnout ve věci. Soud nicméně konstatuje, že pokud by stěžovatel takto postupoval, vystavoval by se riziku, že rozhodci, zapsaní na seznam soukromé společnosti a postupující podle řádu této společnosti, kterou si stěžovatel nezvolil, rozhodnou nejen o své pravomoci, ale také – v případě, že by svou pravomoc akceptovali – ve věci samé. Rozhodci, kteří byli stěžovateli vnuceni, by tak nepřímou rozhodli o rozsahu pravomoci obecných soudů, neboť pokud by rozhodčím nálezem rozhodli ve věci samé, případná**

žaloba stěžovatele k soudu podle § 31 zákona č. 216/1994 Sb. by byla omezena na procesní otázky a vůbec by nezahrnovala skutkové a právní otázky, kterými se rozhodci zabývali. (...)

47. Soud dále konstatuje, že je zřejmé, aniž by se stěžovatel musel na rozhodce obracet, že v předmětné věci by rozhodčí řízení nesplňovalo dva základní požadavky čl. 6 odst. 1, a to požadavek zákonného soudu a požadavek na veřejné projednání věci. Předmětná rozhodčí doložka totiž udělovala rozhodovací pravomoc rozhodcům zapsaným na seznamu společnosti s ručením omezeným; nejednalo se tedy o rozhodčí soud zřízený zákonem. (...)

49. Soud konečně konstatuje, že vnitrostátní právní předpisy o obchodních společnostech, které upravují vztahy mezi akcionáři, jsou v tržním hospodářství zcela nezbytné [Kind proti Německu (rozh.), č. 44324/98, 30. 3. 2000]. Z nich někdy vyplývá povinnost minoritních akcionářů přenechat svoje akcie majoritnímu akcionáři. Aby se zabránilo nerovnováze, jež by vedla ke svévolnému a nespravedlivému oloupení jedné osoby ve prospěch jiné osoby, je podle názoru Soudu nezbytné poskytnout minoritním akcionářům vhodné prostředky obrany. Povinnost uložená v předmětné věci stěžovateli předložit svůj spor majetkové povahy rozhodcům nespňujícím základní záruky čl. 6 odst. 1, kterých se stěžovatel nevzdal, představuje podle Soudu v tomto ohledu porušení jeho práva na soud. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy byl tedy porušen.“

Vnitrostátní soudy se dlouho stavěly k možnostem zásahu do rozhodování rozhodců velmi zdrženlivě. Například judikatura ÚS k této otázce byla tvořena spíše dlouhou řadou odmítavých usnesení⁸² než nálezy o porušení práva na spravedlivý proces. V poslední době však nad některými praktikami zejména ad hoc rozhodců ustavovaných v rozhodčích doložkách, které jsou standardní součástí mnoha spotřebitelských smluv,⁸³ pozdvihuje obočí jak NS,⁸⁴ tak ÚS. Ten jednak začíná klást na rozhodce některé požadavky, které jsou tradičně kladeny pouze

⁸² Viz jejich výčet a rozbor v článku Varvařovský, P. Rozhodčí řízení v judikatuře Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2010, č. 3, s. 143.

⁸³ Velmi přesvědčivou kritiku těchto praktik viz v článku Pavla Uhla Arbitráž jako symbol hranic práva a jeho proměny, publikovaném dne 1. 3. 2010 na blogu *Jiné právo* (www.jinepravo.blogspot.com [cit 2011-12-15]). Pavel Uhl zde popisuje odklon sporů k arbitráži jako příznak eroze práva, neboť státní právo už používají v zásadě jen střední vrstvy. Ty nejvyšší se totiž rády nechají odklonit k pružnější arbitráži, zatímco ty nejnižší jsou donuceny k témuž, jakmile během svého pádu do pastí konzumu a dluhů podepíší formulářovou rozhodčí doložku: „Mnohého samozřejmě napadne, že každý by si měl dát majzla na to, co podepisuje (*vigilintibus iura*), nicméně každá právní zásada má své omezení, co do míry své použitelnosti s ohledem na účel, pro který byla definována a obecně akceptována. S mírou stále zvyšující se judicializace společnosti a nepřehlednosti sociálních, ekonomických (a i právních) vztahů je schopnost průměrného adresáta ekonomické nabídky vyhodnotit takové riziko téměř nulová. Institut práva, jehož původním smyslem bylo zjednodušení rutinní litigační praxe mezi podnikateli (obchodníky), se tak stává masově používaným nástrojem v oblasti, kde mu typově jedna ze stran sporu v podstatě nerozumí.“

⁸⁴ Viz rozsudek NS ze dne 14. 1. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2227/2007.

na soudce, například poučovací povinnost,⁸⁵ jednak začíná označovat za nepřipustné i některé podoby rozhodčích doložek.

Soud je vždy jistý, rozhodce někdy nejistý. K posunu došlo v nálezu II. ÚS 2164/10 ze dne 5. 10. 2011. Ten se týkal skupiny žalobců, kteří se domáhali určení neplatnosti smlouvy o půjčce a smlouvy o zajišťovacím převodu práva. Soud prvního stupně konstatoval, že účastníci si ve smlouvách sjednali rozhodčí doložky a žalovaná společnost FFS Czech, s. r. o., uplatnila námitku věcné nepřislušnosti soudu, který z toho důvodu řízení zastavil. To potvrdil i odvolací soud, který dovedl, že nejsou dány žádné důvody, pro které by věc nemohla být projednána před rozhodcem. Rozhodčí doložka byla jasná a určitá a spor mezi účastníky může podle ní projednat kterýkoliv ze dvou v ní uvedených rozhodců, k němuž bude podána žaloba. Jeden ze žalobců podal ústavní stížnost. V ní tvrdil, že s odkazem na rozhodčí doložku podal spolu s druhým žalobcem návrh na projednání věci u rozhodkyně Mgr. K., avšak tato výslovně odmítla spor řešit a sdělila jim, aby se ve věci obrátili na soud, což učinili. Ve smlouvách nebylo nijak určeno, že pokud by jeden z rozhodců odmítl věc řešit, musí být podán návrh u druhého rozhodce, kterým měla být podle rozhodčí doložky Asociace arbitrářů. Zdůraznil, že rozhodčí doložka výslovně uvádí, že smluvní strany ustanovují za rozhodce Mgr. K., která však odmítla spor řešit. Není přitom možné, aby se rozhodčí doložka odvolávala na neurčitého rozhodce, který bude jmenován ad hoc. V tomto směru měla být rozhodčí doložka týkající se druhého rozhodce neplatná. Postupem obecných soudů, které se odmítly věci zabývat, tak došlo k porušení práva na soudní ochranu a spravedlivý proces. ÚS vyšel z obecného respektu k autonomii vůle, limitovaného ovšem tím, že „ochrana autonomie vůle nemůže být absolutní tam, kde existuje jiné základní právo jednotlivce nebo ústavní princip či jiný ústavně aprobovaný veřejný zájem, které jsou způsobilé autonomii vůle proporcionálně omezit“. V daném případě šlo o rozhodčí doložku sjednanou v rámci spotřebitelské smlouvy, a proto bylo třeba na problematiku rozhodčích doložek nahlížet primárně z pohledu práva na ochranu spotřebitele, tedy zejména § 52 a násl. obč. zák.: „Cílem uvedené úpravy je především ochrana slabší smluvní strany (spotřebitele), která je výrazným trendem moderního soukromého práva. Přestože není v § 56 odst. 3 obč. zák. rozhodčí doložka uvedena v příkladném výčtu zneužívajících klauzulí jako nepřipustné ujednání, je třeba zkoumat, zda s přihlédnutím ke všem okolnostem posuzovaného případu nemůže být za takové považována.“ ÚS přitom zohlednil zejména směrnici Rady č. 93/13/ES ze dne 5. 4. 1993, o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách: „Směrnice č. 93/13/ES byla přijata s cílem zvýšit ochranu spotřebitele před nepřiměřenými podmínkami ve smlouvách. Podle citované směrnice (viz čl. 3) se za nepřiměřenou podmínku ve smlouvě považuje zbavení spotřebitele práva podat žalobu nebo použít jiný opravný prostředek, zejména požadovat na spotřebiteli, aby předkládal spory výlučně rozhodčímu soudu, na který se nevztahují ustanovení právních předpisů, nebo bránění uplatnění tohoto práva, pokud způsobuje významnou nerovnováhu v právech a povinnostech smluvních stran. (...)“

⁸⁵ Viz nálezy I. ÚS 3227/07 ze dne 8. 3. 2011.

Ústavní soud dospívá k závěru, že rozhodčí doložky v této konkrétní věci, tak jak byly sjednány, naplňují znaky nepřiměřených podmínek, neboť vyvolávají nerovnováhu mezi účastníky řízení a tato nerovnováha dosahuje zvýšené disproporční intenzity (co do práv a povinností) a ve svém důsledku je způsobilá vést ke značné procesní nevýhodě jednoho z účastníků řízení. Tato procesní nerovnováha může spočívat i ve zbavení spotřebitele ochranných ustanovení právního řádu o ochraně spotřebitele například formou rozhodování na základě zásad spravedlnosti. K tomu, aby mohla být rozhodčí doložka ve spotřebitelských smlouvách platně dojednána, to v první řadě předpokládá transparentní a jednoznačná pravidla pro určení osoby rozhodce,“ což v daném případě nebylo splněno. Určení rozhodce netransparentním způsobem a zbavení spotřebitele práva podat žalobu k civilnímu soudu vedou k porušení čl. 36 Listiny: „Jakkoliv totiž může existovat kvalitní hmotněprávní ochrana spotřebitele, není tato ochrana realizovatelná, pokud se jí nelze efektivně domoci. Jestliže se účastníci soukromoprávního vztahu vzdávají ujednáním o rozhodčí doložce práva na soudní ochranu garantovanou státem, neznamená to, že se tím otevírá prostor pro libovůli. Rozhodčí nález je vykonatelným rozhodnutím, a tudíž se i ve vztahu k rozhodčímu řízení uplatňuje státní moc, kterou lze vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon, a to při zachování základních práv a svobod. Lze tedy uzavřít, že ujednání o rozhodčí doložce ve spotřebitelské smlouvě lze z ústavněprávního hlediska připustit pouze za předpokladu, že podmínky ustavení rozhodce a dohodnuté podmínky procesního charakteru budou účastníkům řízení garantovat rovné zacházení, což ve vztahu spotřebitel – podnikatel znamená zvýšenou ochranu slabší strany, tj. spotřebitele, a že dohodnutá procesní pravidla budou garantovat spravedlivé řízení, včetně možnosti přezkoumání rozhodčího nálezu jinými rozhodci, jak to umožňuje platný zákon o rozhodčím řízení.“ Obiter dictum se ÚS vyjádřil k přípustnosti rozhodčích doložek obecně: „Zákon o rozhodčím řízení upravuje podmínky, za kterých stát deleguje svou jurisdikční pravomoc soukromoprávním subjektům, rozhodcům, stanoví věcný rámec arbitrability sporů, stejně jako i základní zásady řízení před rozhodci a jejich rozhodování. Přestože jde v rozhodčím řízení o dotváření právního vztahu mezi účastníky smlouvy soukromoprávními subjekty, není možno rezignovat na jakákoliv pravidla. Tak, jak je pro řízení soudní zakotvena jako jedna ze základních zásad právo na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny), lze obdobně požadavek vztáhnout i na řízení rozhodčí. Byť je vedeno zjednodušenou formou, cílem by mělo být rovněž dosažení spravedlivého rozhodnutí ve věci. To v první řadě předpokládá i transparentní a jednoznačná pravidla pro určení osoby rozhodce. Je třeba vycházet z toho, že pokud má ve věci rozhodovat subjekt (právnícká osoba), který není stálým rozhodčím soudem zřízeným na základě zákona (viz § 13 zákona o rozhodčím řízení), měla by být osoba rozhodce jednoznačně stanovena, a to buď uvedením konkrétního jména, anebo jednoznačným určením způsobu jeho volby. (...) Požadavek na konkretizaci a individualizaci rozhodce je zvýrazněn ve světle toho, že rozhodčí řízení představuje jakýsi „odklon“ od klasického soudního řízení, proti jehož výsledku existují pouze velmi omezené možnosti soudního přezkumu (srov. § 31 zákona o rozhodčím řízení). Nebude-li rozhodováno rozhodcem, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel,

nebude pak ani výsledek tohoto rozhodování pro účastníky akceptovatelný. Ve stávající věci byl výběr rozhodce ponechán na vůli účastníka s tím, že žalující strana jej vybere ze seznamu, který vede rozhodčí společnost (Asociace arbitrů), jež nebyla a není stálým rozhodčím soudem, přičemž takový seznam rozhodců může být v okamžiku řešení sporu v rozhodčím řízení naprosto odlišný od seznamu v okamžiku uzavření rozhodčí doložky. Výběr rozhodce pak vůbec nemusí záviset na vůli účastníka, který se na daný subjekt obrací, nýbrž daleko více může být ovlivněn ze strany rozhodčí společnosti (např. zařazením konkrétních osob do seznamu nebo naopak vyřazením jiných). To znemožňuje transparentní výběr rozhodce. Pokud byla v právní praxi v souvislosti s uzavíráním rozhodčích doložek zdůrazňována smluvní autonomie stran, Ústavní soud k tomu opakovaně podotýká, že tato není zcela neomezená. Právo na výběr rozhodce totiž nemůže být zneužito ve prospěch jedné ze stran. Limitem autonomie vůle je v tomto případě čl. 2 odst. 3 Listiny, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Na jedné straně zde tedy vystupuje právo svobodně si určit, jakému způsobu přezkumu bude konkrétní právní vztah podroben, na straně druhé je toto právo omezeno základními procesními pravidly a zásadami. Za přípustný by případně mohl být považován takový postup, pokud by s výběrem rozhodce souhlasili oba účastníci, tzn. výběr by nebyl ponechán pouze na vůli jediného účastníka, neboť jinak by v právech a povinnostech stran mohla vzniknout nerovnováha plynoucí z rozhodčí doložky.“

4.4 Omezení podmínek opravných prostředků

Samotná Evropská úmluva nezaručuje právo na opravné prostředky proti prvostupňovému soudnímu rozhodnutí, pokud již první stupeň splňuje požadavky na nezávislý a nestranný soud, rozebírané v kapitole 5; a to s výjimkou práva na odvolání v trestních věcech, zakotveného v čl. 2 Protokolu č. 7 (viz podkapitolu 8.9).

V civilním řízení naopak nemá – dnes již samozřejmý – požadavek dvojinstančnosti původ v Evropské úmluvě, nýbrž pouze v právu domácím. To tuto zásadu tradičně vnímá jako „nezpochybnitelný organizační princip civilního soudnictví“⁸⁶, byť zároveň platí, že všeho s mírou. K jedné z chyb českého soudního systému nesporně patří i přeceňování několikastupňového přezkoumávání každého rozhodnutí, které je často zaměřeno v první řadě na přezkum procesu a v zájmu čistoty procesu neúnosně komplikuje a prodlužuje proces sám a činí ze soudní soustavy spíše komplikovaný stroj na další a další nesrozumitelná rozhodnutí než efektivního urovnavatele sporů (skepsi vůči přílišné mnohosti stupňů přezkumu viz v nálezu Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 rozebraném v kapitole 8.9).

⁸⁶ Ištváněk, F., Spáčil, J. Quo vadis, dvojinstanční zásado. *Právní rozhledy*. 2006, č. 20, s. 727–730, na s. 727. Viz také judikaturu tam uvedenou.

Jádrem dvojinstančnosti by mělo být, „že rozhodnutí soudu prvního stupně přezkoumá a případně po doplnění řízení změni či potvrdí nadřízený soud, obsazený více a zpravidla zkušenějšími, resp. alespoň částečně specializovanými soudci, dávajícími větší záruku správného rozhodnutí...“⁸⁷. Mimo trestní soudnictví je tedy připuštění, či nepřipuštění opravných prostředků ponecháno na úvaze vnitrostátnímu zákonodárci. To však neznamená, že by stát tam, kde připustí opravné prostředky, ať už řádné, nebo mimořádné, nebyl z pohledu ESLP vázán žádnými limity. Základním limitem je totiž ve vztahu k této složce práva na přístup k soudu jasnost a předvídatelnost nastavení takových opravných prostředků.

ČR se požadavek jasnosti opravných prostředků nepodařilo naplnit v otázce vztahu dvou mimořádných (povahou, nikoli nutně kvalitou výsledku) opravných prostředků: ústavní stížnosti podle § 72–84 zákona o ÚS a nenárokového dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., které je přípustné, jen pokud NS dospěje k závěru, že dovoláním napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam, tj. podle § 237 odst. 3 o. s. ř. zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem.⁸⁸

NS a ÚS, a zejména pak jednotlivé senáty ÚS, si poněkud opomněly „sladit noty“ ohledně toho, zda toto nenárokové dovolání bude, či nebude pokládáno za „poslední procesní prostředek, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje“ ve smyslu § 72 odst. 3 zákona o ÚS⁸⁹ a § 75 odst. 1 zákona o ÚS. Pokud by jím bylo, musel by jej stěžovatel nejprve zkusit, jinak by jeho ústavní stížnost byla podle § 75 zákona o ÚS nepřípustná. Pokud by jím nebylo, pak by stěžovatel, který by jej nejprve zkusil, nutně (leda by se stal na NS malý časový zážrak) ztratil šedesátidenní lhůtu k podání ústavní stížnosti. To, že různé senáty stavěly potenciální stěžovatele mezi Scyllu a Charybdu této volby, se ukázalo nejjasněji ve dvou případech souběžně řešených před ESLP.

⁸⁷ Tamtéž, s. 729.

⁸⁸ Pouze na okraj připomeňme, že sám institut dovolání je výdobytkem naplňování práva na spravedlivý proces po roce 1989. Díky novele zákonem č. 519/1991 Sb. nahradil v občanském soudním řádu dřívější institut stížnosti pro porušení zákona, kterou mohl do tří let od právní moci rozhodnutí podat generální prokurátor nebo ministr spravedlnosti. Nešlo tedy o opravný prostředek účastníků řízení, ale o způsob, jak moc výkonná v souhlě s mocí soudní sjednocovala judikaturu.

⁸⁹ „(3) Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.“

Scylla nenárokového dovolání a Charybda ústavní stížnosti. V rozsudku Běleš a ostatní proti ČR⁹⁰ posuzoval ESLP situaci, kdy odvolací soud nepovolil dovolání, ale ÚS pak odmítl ústavní stížnost, protože stěžovatelé dovolání – byvše poslušni odvolacího soudu – nepodali. V rozsudku Zvolský a Zvolská proti ČR⁹¹ z téhož dne zvolili stěžovatelé opačnou taktiku: dovolání podali odvolacímu soudu navzdory, bylo odmítnuto a ÚS pak jejich ústavní stížnost odmítl pro opožděnost. Frustrující. ESLP označil takovou situaci za porušení čl. 6, protože osud dovolání byl nepředvídatelný a byl toliko v rukách českých soudů, u nichž pravice mnohdy nevěděla, co dělá levice, a to i v rámci jediné budovy. Přitom po stěžovatelích nešlo požadovat, aby podávali souběžně dovolání i ústavní stížnost: „*Soud opět připomíná, že ‚čl. 6 nepožaduje, aby smluvní státy zřizovaly odvolací či dovolací soudy. Nicméně stát, kde soudy tohoto typu existují, je povinen dbát na to, aby se na ty, kteří se na ně obracejí, vztahovaly základní záruky obsažené v čl. 6‘ (viz rozsudek ve věci Khalfaoui proti Francii, č. 34791/97, § 37, ESLP 1999-IX). Slučitelnost omezení upravených ve vnitrostátním právu s právem na přístup k soudu, které je zakotveno ve výše uvedeném ustanovení, závisí na zvláštích daného řízení, přičemž je třeba brát ohled na celý případ vedený v rámci vnitrostátního právního řádu a na úlohu, kterou přitom hraje Nejvyšší soud s tím, že podmínky přípustnosti dovolání mohou být přísnější než u odvolání (ibidem).*

63. *V daném případě přípustnost dovolání podle § 239 odst. 2 občanského soudního řádu zcela závisela na názoru dovolacího soudu na otázku, zda má napadené rozhodnutí ‚po právní stránce zásadní význam‘. Za těchto okolností ani stěžovatelé, ani jejich právní zástupkyně nebyli schopni zhodnotit možnosti úspěchu jejich dovolání, pokud se jedná o jeho přípustnost, a to tím spíše, že odvolací soud nevyhověl jejich návrhu na vyslovení přípustnosti dovolání. Jestliže by bylo dovolání stěžovatelů zamítnuto, hrozilo by jim, že jejich ústavní stížnost bude odmítnuta pro opožděnost.*

64. *Co se týče současného podávání dovolání a ústavní stížnosti, které doporučuje vláda, Soud souhlasí s názorem stěžovatelů, že tento postup je nahodilý a nemá oporu v ustanoveních zákona a že není vhodným řešením, které by vyhovovalo požadavku právní jistoty. Soud neshodil názor vlády, že v tomto případě mají stěžovatelé povinnost podat navíc k dovolání také ústavní stížnost s totožným základem. I kdyby stěžovatelé takto postupovali, nemohli by předvídat, zda jejich dovolání bude přípustné, či nikoli, dokud o něm nerozhodne dovolací soud. A Ústavní soud by rovněž nemohl předvídat, jak dovolací soud o této otázce rozhodne. Dovolací soud by mohl dovolání prohlásit za nepřípustné, zamítnout je, anebo zrušit napadené rozhodnutí; pouze v posledním z těchto případů je zcela zjevné, že dovolání je procesním prostředkem ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Mezitím by však nic nebránilo Ústavnímu soudu projednat ústavní stížnost a vydat rozhodnutí. To by ovšem vedlo k právní nejistotě.*

65. *Soud se navíc domnívá, že jednotlivec se jen s obtížemi může obeznámit s tímto postupem vzhledem k tomu, že rozhodnutí soudce zpravodaje o odmítnutí*

⁹⁰ Rozsudek ESLP Běleš a ostatní proti ČR ze dne 12. listopadu 2002, stížnost č. 47273/99.

⁹¹ Rozsudek ESLP Zvolský a Zvolská proti ČR ze dne 12. listopadu 2002, stížnost č. 46129/99.

ústavních stížnosti se zveřejňují pouze tehdy, rozhodne-li tak plénum, k čemuž ve skutečnosti dochází jen zřídka. Soudce zpravodaj by však mohl vzít v úvahu § 75 odst. 2 písm. a) výše uvedeného zákona, podle něhož Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když nebyly vyčerpány všechny procesní prostředky, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

66. Soud se rovněž domnívá, že jestliže stěžovatelé nepodali dovolání, Ústavní soud by případně mohl sám posoudit přípustnost dovolání. Jestliže by posouzení přípustnosti dovolání bylo sporné, Ústavní soud by měl uplatnit obdobu výhody *in dubio pro reo* a ústavní stížnost přijmout.

67. Soud se v každém případě domnívá, že uplatnění pravidel přípustnosti ústavní stížnosti tak, jak bylo vylíčeno stranami, nepřispívá k zajištění řádného chodu spravedlnosti, jelikož jednotlivcům znemožňuje využít dostupných právních prostředků nápravy.⁹²

V reakci na tyto dva rozsudky bylo přijato Sdělení ÚS č. 32/2003 Sb., podle něž při podání dovolání bude ústavní stížnost považována za přípustnou až po rozhodnutí o něm (kromě obnovy řízení); teprve od té chvíle pak běží šedesátidenní lhůta pro ústavní stížnost:

„1. V případě podání mimořádného opravného prostředku bude ústavní stížnost považována za přípustnou až po rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou rozhodnutí o obnově řízení.

2. Šedesátidenní lhůta k podání ústavní stížnosti počne běžet dnem doručení rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou obnovy řízení bez ohledu na způsob rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku. Lhůta bude považována za zachovanou i ve vztahu k předchozímu pravomocnému rozhodnutí.“⁹³

Následně byl navíc patřičně změněn i sám § 72 odst. 4 zákona o ÚS, a to novelou č. 83/2004 Sb., podle níž již nenárokové dovolání jakož ani jiné nenárokové mimořádné opravné prostředky nemusejí být vyčerpány: „(4) Byl-li mimořádný opravný prostředek orgánem, který o něm rozhoduje, odmítnut jako nepřípustný z důvodů záviselých na jeho uvážení, lze podat ústavní stížnost proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva, které bylo mimořádným opravným prostředkem napadeno, ve lhůtě 60 dnů od doručení takového rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku.“ Podobně jako Homérova Odysseia tak i příběh o české procesní Scylle a Charybdě končí happy endem, byť až po mnohých ztroskotáních v prvních deseti letech účinnosti zákona o ÚS.

Určitá skaliska ale zůstávají. Prvním z nich je skutečnost, že někteří soudci zpravodajové odmítají pro opožděnost ústavní stížnosti, které byly podány až po

⁹² Rozsudek ESLP Běleš a ostatní proti ČR ze dne 12. listopadu 2002, stížnost č. 47273/99, § 61–67. Cit. dle neoficiálního překladu Ministerstva spravedlnosti dostupného z: www.justice.cz [cit. 2011-12-26].

⁹³ Podrobně k tomuto vývoji viz Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 127–134; či Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, komentář k § 75, body 11 a 12.

doručení rozhodnutí o dovolání, pokud jde o dovolání věcně nepřipustné, typicky proto, že neobsahuje žádnou právně relevantní námitku.⁹⁴

Druhým problémem je, že v reakci na popsanou změnu zákona o ÚS se podařilo novelou č. 7/2009 Sb. prosadit do § 237 odst. 3 ve vazbě na odst. 1 písm. c) o. s. ř. zúžení přípustnosti dovolání spočívající v tom, že procesní vady nově nedostačují ke shledání „zásadního významu“ právní otázky potřebné k přípustnosti dovolání. Proti tomu se ovšem ÚS postavil např. v usnesení IV. ÚS 1464/10 ze dne 28. 7. 2010: „Pro efektivní zajištění práva na přístup k dovolacímu soudu jako součásti základního práva na spravedlivý proces musí být proto i nadále (po 1. 7. 2009) považován za ústavně konformní takový výklad ustanovení § 237 a § 241a o. s. ř., dle něhož rozhodnutí odvolacího soudu může mít po právní stránce zásadní význam ve smyslu § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3) o. s. ř. (...) i tehdy, řeší-li ‚kvalifikovanou‘ (§ 237 odst. 3 o. s. ř.) právní otázku týkající se aplikace procesního práva a mající vliv na rozhodnutí ve věci samé; způsobilým dovolacím důvodem bude důvod uvedený dle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř.“ Podřazení těchto dovolání ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. je sice vlastně obcházením vůle zákonodárce, ovšem vůle zákonodárce zde v podstatě chtěla obejít vůli strážce Ústavy. Krom toho se proti této novele, nerespektující účel daného typu dovolacího řízení,⁹⁵ postavil ÚS i explicitněji v usnesení I. ÚS 281/10 ze dne 31. 5. 2010: „Okolnost, že zákonodárce svévolně a navzdory judikatuře Ústavního soudu v novele č. 7/2009 Sb. v § 237 odst. 3 o. s. ř. vyloučil možnost přihlížet mj. též k dovolacímu důvodu dle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř., na tomto závěru nic nemění. Jednak v souzené věci byl rozhodující právní stav před touto novelou a jednak Ústavní soud teprve v souvislosti s aplikací tohoto ustanovení posoudí, zda takovouto restrikci dovolacích důvodů lze považovat za ústavně konformní. Výklad, podle kterého důvod dovolání podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. vylučuje možnost připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., vede k nepřipustnému zúžení práva na přístup k dovolacímu soudu (sp. zn. II. ÚS 182/05, IV. ÚS 128/05).“ Nakonec bylo zrušeno celé ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., a to nálezem Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012, zejména z důvodu nepředvídatelnosti jeho aplikace.

Bezproblémové není ani dovolání v trestních věcech z důvodů podle § 265b tr. ř. Jak k institutu dovolání přistupovat, a přitom neporušit právo na spravedlivý proces, napověděl ÚS v nálezu I. ÚS 55/04 ze dne 18. 8. 2004. V něm zdůraznil, že obviněný má mít přístup k opravným prostředkům (obecně k opravným prostředkům v trestním řízení viz podkapitolu 8.9), které jsou v jeho procesní dispozici. Ty, kterými disponuje někdo jiný, jako stížnost pro porušení zákona,

⁹⁴ Viz např. usnesení III. ÚS 2086/09 ze dne 18. 2. 2010.

⁹⁵ Viz ještě usnesení II. ÚS 2339/07 ze dne 31. 5. 2010: „Podmínky připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. je třeba vykládat tak, aby byla naplněna jak Ústavou stanovená povinnost soudů poskytovat jednotlivci ochranu jeho základních práv (čl. 4 Ústavy České republiky), tak i účel daného typu dovolacího řízení, který směřuje ke sjednocení judikatury obecných soudů.“

ne mohou kompenzovat nedosažitelnost prve jmenovaných, typicky dovolání: „Dovolací řízení se v žádném svém stadiu nenachází mimo ústavní rámec pravidel spravedlivého procesu vymezeného Úmluvou a Listinou a rozhodovací praxe nesmí narušovat ústavní zásadu rovnosti účastníků řízení. (...) Přezkumný rámec nelze vymezit tak, že bude omezeno základní právo na přístup k soudu pro dovolatele, který jinak v celém řízení střežil svá práva náležitým procesním postupem, avšak přesto, a to jen v důsledku pochybení soudů nižších stupňů, došlo k zásahu do jeho základního práva. Stejně tak musí výklad dovolacích důvodů respektovat ústavní příkaz rovnosti účastníků řízení, zakotvený mj. v čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 37 odst. 3 Listiny. Jsou-li ve hře základní práva, musí být ochránitelná cestou všech opravných prostředků. Výklad dovolacích důvodů, který a priori odhlíží od procesních vad řízení, jehož výsledek posuzuje, a odmítá se jimi zabývat bez ohledu na jejich závažnost, staví postup Nejvyššího soudu mimo ústavní rámec. Ústavní soud již konstatoval, že v ústavním pořádku není zakotveno právo stěžovatele na mimořádný opravný prostředek. Avšak to neznamená, při existenci takového opravného prostředku, že by jeho posuzování stálo z hlediska ústavnosti mimo rámec spravedlivého procesu, jinými slovy že se rozhodování o dovolání, byť jen v některé ze svých částí, nachází v ústavněprávním vakuu a že trestní řád nemusí být vykládán ústavně konformním způsobem. Interpretace dovolacích důvodů, která odkazuje námitky stěžovatele do řízení o stížnosti pro porušení zákona, ačkoli je zjevné, že jde o prostředek, který stěžovatel nemá ve své dispozici, je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.“

I samotný ÚS je ovšem kritizován ze strany ESLP za to, že svým nejasným, nejednotným a formalistickým výkladem vztahu mezi trestním dovoláním a ústavní stížností někdy zbraňuje obviněným v přístupu ke své spravedlnosti.⁹⁶

Naznačené problémy opět nepřispívají k předvídatelnosti přípustnosti dovolání, a proto se i nadále projevují také v judikatuře ESLP, která Českou republiku za problematické nastavení „dostupnosti“ dovolání nepřestává kritizovat, jak ukazuje celá řada rozsudků z nedávné doby. V rozsudku Tieze a Semeráková proti ČR⁹⁷ stěžovatelé podali po neúspěchu svých odvolání v civilních věcech nenárokové dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tedy z důvodů, že se jedná o otázku zásadního právního významu. Z důvodu procesní opatrnosti podali zároveň i ústavní stížnost, aby nepromeškali lhůtu k jejímu podání v případě, že by NS jejich dovolání odmítl. Tato první ústavní stížnost byla odmítnuta pro předčasnost. NS následně opravdu dovolání odmítl pro absenci právní otázky zásadního významu. Stěžovatelé proto podali v pořadí již druhou

⁹⁶ Viz rozsudek ESLP Janýr a ostatní proti ČR ze dne 10. 11. 2011, stížnosti č. 12579/06; 19007/10 a 34812/10.

⁹⁷ Viz rozsudky Tieze a Semeráková proti ČR ze dne 13. 10. 2011, stížnosti č. 26908/09 a 30809/10. Rozbor vychází z článku Petrov, J. Nové rozsudky ESLP k právu na spravedlivý proces. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2011, č. 10, s. 18–19 [cit. 2011-12-16]. Dostupné z: <www.iips.cz>.

ústavní stížnost. I tu ÚS odmítl, tentokrát pro opožděnost, protože lhůtu pro podání ústavní stížnosti počítal příslušný senát již od skončení řízení odvolacího. Takový postup ESLP zkritizoval jako odmítnutí spravedlnosti ze strany ÚS.

Za těmito rozpory mezi vrcholnými soudy přitom můžeme vidět i rozdílný pohled na klíčovou otázku, co je vlastně smyslem opravných prostředků k nejvyšším soudům, ať už jde o civilní či trestní dovolání, nebo kasační stížnost. Je jím spíše sjednocování judikatury, což by svádělo k zavádění filtračních procedur,⁹⁸ nebo zásadně ochrana práv jednotlivce? ÚS se přiklání jednoznačně k druhé odpovědi, alespoň když se kriticky vyjadřuje k rozhodování obou nejvyšších soudů: „*Dovolací soud si musí být při výkladu a aplikaci podmínek připuštění dovolání vědom toho, že účastník řízení jím vždy sleduje ochranu svých subjektivních práv bez ohledu na to, jaký jiný účel řízení o mimořádném opravném prostředku sleduje. Ochranu subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážít nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi ‚dodavatelem materiálu‘ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.*“⁹⁹

Lze tak uzavřít, že problémem ČR není ani tak nedostatek opravných prostředků, jako spíš jejich nejasný smysl a nepřehlednost, což hlavně protahuje řízení a prodlužuje jednotlivcovu cestu k rozhodnutí v jeho věci a dělá z ní spíše příležitost pro intelektuální exhibici soudců v procesních otázkách. Jak k tomu správně uvádí Kateřina Šimáčková, když kritizuje tyto setrvalé problémy českého práva: „*Další a další přezkumné soudní instance, které vyprazdňují základní roli soudů spočívající v rychlém vyřešení sporu a tím vlastně v nastolení míru mezi svářícími se stranami či pachatelem a obětí. Skutečnost, že jsme definitivně ‚ztraceni v procesu‘, tedy že každý právník řeší v první řadě procesní otázky. Soudci nejvyšších soudů jsou někdy ztraceni v odůvodnění; účastník řízení pak je udiven intelektuální exhibicí, která je upřednostněna před srozumitelností, a může mít i oprávněný pocit, že jeho lidský příběh zmizel v právnickém konstrukt.*“¹⁰⁰

⁹⁸ K tomuto pohledu se přiklání například někteří autoři z NSS při obhajobě institutu nepřijatelnosti podle § 104a s. ř. s. Viz Bobek, M., Molek, P. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 205–215.

⁹⁹ Nález IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005.

¹⁰⁰ Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnepřávanějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

4.5 Omezení nepřiměřeně krátkými lhůtami

„*Festina lente.*“¹⁰¹

Osobní heslo Viléma Voka z Rožmberka

Specifickým způsobem omezení práva na spravedlivý proces je stanovení nepřiměřeně krátkých lhůt pro podání soudního návrhu. Lhůty jsou obecně legitimním nástrojem, jak zabezpečit právní jistotu či ochránit potenciálního žalovaného před uplatňováním dávných nároků, jimž už by s odstupem času bylo obtížné účinně se bránit. Nicméně při určité „délce“ lhůty k podání návrhu je již prakticky nemožné takový návrh podat kvalifikovaně, tedy tak, aby měl aspoň nějakou naději na úspěch.

Všeliké kvaltování toliko pro hovado dobré jest. Právě za takovou lhůtu zbraňující svou krátkostí přístupu k soudu označil ÚS sedmidenní lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí, jímž se zamítá jako zjevně nedůvodná žádost o mezinárodní ochranu, a příslušné ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, z tohoto důvodu na návrh NSS zrušil, a to nálezem Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009. K důvodům svého rozhodnutí ÚS uvedl, že sice na jedné straně nechce brát zákonodárci jeho právo upravovat dle libosti délku žalobních lhůt, na druhou stranu mají-li žadatelé o mezinárodní ochranu k podání žaloby pouze sedmidenní lhůtu – která představuje zpříšňující výjimku z patnáctidenní lhůty pro ostatní žaloby proti rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany podle § 32 odst. 1 zákona o azylu, která zase představuje zpříšňující výjimku oproti obecné dvouměsíční lhůtě pro podání žalob proti správním rozhodnutím podle § 72 odst. 1 s. ř. s.¹⁰² –, je jejich právo na přístup k soudu čistě iluzorní: „*Žalobní lhůta jako taková nemůže být protiústavní. Je věcí úvahy zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví. Ani délka žalobní lhůty sama o sobě nemůže být zásadně důvodem pro její zrušení. Závěr o její (ne)ústavnosti lze učinit leda po vyhodnocení dalších kontextuálně působících okolností. Ústavní soud při posuzování sedmidenní lhůty k podání správní žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro ty případy, kdy byla tato žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, zkoumal, zda neakceptovatelně neznevýhodňuje některou skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu, zda ji zákonodárcé nestanovil svévolně a zda není nepřiměřená. Z hlediska podmínek pro možnost využití soudní ochrany jsou žadatelé děleni do dvou kategorií. Vzhledem k obecnému požadavku zásadně rovného přístupu k ústavním garancím je proto nutné zabývat se potřebností a ospravedlnitelností takového rozdělení. Lhůta má eliminovat případy, které ‚zjevně nemají azylovou podstatu‘. Zatěžují systém a rychlost*

¹⁰¹ „*Spěchej pomalu.*“

¹⁰² Jinak řečeno, ti, kdo mají pochopení českého práva nejtěžší, podléhají nejs sofistikovanejšímu systému určení běhu lhůty... Blíže k těmto paradoxům lhůt u žalob při soudním přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany viz Honusková, V., Jurman, M., Kosař, D., Lupačová, H., Molek, P. *Zákon o azylu. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 343–353.

vyřízení je u tohoto typu kauz důležitým aspektem. Mezi těmito argumenty a děl-
kou žalobní lhůty však Ústavní soud nevidí bezprostřední souvislost. Aspekt rych-
losti je jistě významný a do azylového práva byl promítnut mimo jiné tím, že byla
zkrácena obecná dvouměsíční žalobní lhůta na 15 dnů. Žalobce je povinen již
v žalobě, nejpозději v běhu žalobní lhůty, vymezit rozsah, v jakém správní roz-
hodnutí napadá, a alespoň základním způsobem vymezit důvody, v nichž nezá-
konnost rozhodnutí spatřuje. Žaloba ve správním soudnictví musí žalobní bod
ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým
oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá ani
při extenzivním výkladu pojmu ‚žalobní bod‘ žádné relevantní účinky. Od samé-
ho počátku jsou tak kladeny požadavky na kvalitu argumentace žalobce. S při-
hlédnutím k tomu, nač poukazuje navrhovatel, tedy že žalobce je jako žadatel
o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla neorientuje ve zdejších poměrech
a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na
vnější pomoc, není tento formální požadavek procesního řádu lehce splnitelný.
Přistoupí-li k tomu ještě sedmidenní lhůta, fakticky nutně krácena nejméně o dal-
ší dva nepracovní dny víkendu, v níž tak musí žadatel – žalobce učinit, vytváří
se na něj již nepřiměřený tlak. Ústavní soud si je vědom možné námitky, že byt'
zrušením napadeného ustanovení se žalobní lhůta v případě zjevně nedůvodných
žádostí prodlouží ze sedmi na patnáct dnů (§ 32 odst. 1 zákona o azylu), kombi-
nace sociálních faktorů u žadatelů o azyl a zásad ovládajících správní soudnictví
bude nadále působit, že řada žadatelů meritorního soudního přezkumu fakticky
nedocílí. Stále bude totiž jistě docházet k tomu, že žadatelé budou své blanketo-
vé žaloby podávat v samém závěru žalobní lhůty, takže prostor pro možné dopl-
nění nezbytných náležitostí zůstane minimální. Nicméně dosažitelnost soudního
přezkoumání rozhodnutí bude při respektování zásady *vigilantibus iura* pro tyto
žadatele vyšší. Aniž by tím Ústavní soud deklaroval, že sama patnáctidenní lhů-
ta je lhůtou dostatečnou (to by šlo již za rámec návrhem vymezeného předmětu
řízení), konstatuje, že pro osoby v postavení žadatele o azyl je v běhu této (pat-
náctidenní) lhůty reálnější soudní přezkum řádně iniciovat. Posuzované ustano-
vení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany
svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své pod-
statě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní (obdobně náleží sp. zn.
Pl. ÚS 12/07, č. 355/2008 Sb.). Je proto v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základ-
ních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech
zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkou-
mal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravo-
moci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základ-
ních práv a svobod podle Listiny, a dále čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv
a základních svobod garantujícím právo na účinný prostředek nápravy před
národním orgánem pro každého, kdo byl v právu přiznaném Úmluvou dotčen.“
Dodejme, že jiné státy se naopak snaží žadatelům o azyl poskytovat před soudy
spíše vyšší než nižší procesní komfort oproti domácím, jak ukazuje rozhodnutí
Ústavního soudu Portugalska ze dne 22. 6. 1995, sp. zn. 338/95, podle něž ode-
pření právní pomoci cizinci domáhajícím se svého ústavně zaručeného práva na

azyl zasahuje same jádro práva na přístup k soudu, neboť znevýhodňuje ty, kdo je – i z finančních důvodů – nejvíce potřebují.¹⁰³

ÚS zde mohl vyjít (ovšem nevyšel) i z judikatury ESLP, která obecně připouští, že lhůty pro podání soudních návrhů slouží legitimnímu účelu, nesmí ovšem zcela zbraňovat přístupu k soudu. Takovou zbraňovací povahu měla kupříkladu pětidenní lhůta pro podání dovolání ve Francii. Tu možná mohly stihnout osoby žijící ve Francii, panu Tricardovi žijícímu na Tahiti dal ovšem ESLP za pravdu že pošta nebyla schopna za tak krátkou lhůtu jeho podání doručit (ba co víc, ona mu doručila i samotné rozhodnutí soudu až po vypršení dovolací lhůty) a zároveň nemohl být nucen k tomu, aby opustil Tahiti a žil ve Francii.¹⁰⁴ Chyba zde byla vlastně zčásti na straně zákona, zčásti na straně pomalého poštovního spojení mezi Francií a Tahiti. Pomalost poštovních doručovatelů kritizoval ESLP i v rozsudku Platakou proti Řecku, podle nějž nemohlo být stěžovatele přičítáno k tíži, že její podání doručila pošta pozdě.¹⁰⁵ ESLP kritizoval za problematicky nastavené lhůty i ČR, a to nedávno v rozsudku Antoni proti ČR,¹⁰⁶ který se týkal promlčecí lhůty podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. a je rozebrán v podkapitole 10.1.

Rodinná „pouta“ po anglicku. Legitimnímu účelu sloužila i lhůta pro podání návrhu proti způsobení škody či zanedbání péče, kterou bylo možno podle britského The Limitation Act 1980 podat ve lhůtě tři let od okamžiku, kdy k rozhodnému činu došlo nebo se o něm poškozený dozvěděl. Britskými soudy byla lhůta vztažena i na nároky žen, jež byly pohlavně obtěžovány. ESLP ji označil za přiměřenou sledovanému legitimnímu účelu v rozsudku Stubbings a ostatní proti Spojenému království, týkajícím se právě dívek, které byly v dětství nebo mládí zneužívány svými nevlastními rodiči nebo dalšími členy adoptivních rodin a své psychické problémy si se svými zážitky spojily až v dospělosti – obvykle v reakci na psychologickou péči, ale také v reakci na odtabuizování tématu zneužívání dětí, takže šlo o opožděnost lidsky velmi pochopitelnou –, tedy až po uplynutí lhůty pro uplatnění takového nároku: „51. *Stojí za zmínku, že promlčecí lhůty v případech újmy na zdraví jsou běžným institutem ve vnitrostátních právních řádech smluvních států. Slouží několika důležitým účelům – k zajištění právní jistoty, k ochraně potenciálních žalovaných stran před starými nároky, kterým by bylo náročné se bránit, a k zabránění nespravedlnosti, která by se mohla objevit, kdyby měly soudy rozhodnout o událostech, které se staly ve vzdálené minulosti, na základě důkazů, které by se tak díky uplynutí dlouhé doby mohly stát nespoehlivými a neúplnými.*

52. *V projednávaném případě anglická právní úprava promlčecí doby umožňuje stěžovatelkám podat žalobu ještě po dobu šesti let od dosažení osmnáctých*

¹⁰³ Cit. dle Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 488–489.

¹⁰⁴ Rozsudek ESLP Tricard proti Francii ze dne 10. 7. 2001, stížnost č. 40472/98.

¹⁰⁵ Rozsudek ESLP Platakou proti Řecku ze dne 11. 1. 2001, stížnost č. 38460/97.

¹⁰⁶ Rozsudek ESLP Antoni proti ČR ze dne 25. 11. 2010, stížnost č. 18010/06.

narozenin. Navíc trestní stíhání, pokud je odůvodněné dostatečnými důkazy, může být zahájeno kdykoliv, a pokud je úspěšné, připadá v úvahu odškodnění. Tudíž podstata práva na přístup k soudu stěžovatelek nebyla narušena.

(...)

56. V posledních letech se rozšiřuje povědomí o rozsahu problémů způsobených zneužíváním dětí a jeho důsledky na psychiku oběti, přičemž je možné, že promlčecí lhůty v členských státech Rady Evropy možná budou muset být v nejbližší budoucnosti pozměněny, aby byly vytvořeny speciální podmínky pro tuto skupinu žalobců. Nicméně protože nebyla narušena samotná podstata práva stěžovatelek na přístup k soudu a dotčená omezení sledovala legitimní cíl a byla zcela přiměřená, Soud konstatuje, že tu není od toho, aby nahrazoval představy členských států ohledně nejvhodnější úpravy této problematiky těmi svými.¹⁰⁷ Jinak řečeno, jakkoli na první pohled se lidsky zdá být trumfovou kartou újma způsobená oněm pohlavně zneužívaným dívkám a snaha umožnit jim domoci se svých práv, zvláště s ohledem na důvody, které je vedly k tomu, že své žaloby nepodaly dříve; ESLP nezapomněl ani na zájmy spravedlnosti pro údajné pachatele a také na judikaturní zdrženlivost vůči národnímu zákonodárci.

Ani ESLP ale neposvětí extrémně krátké lhůty, jako byla fakticky pouze třídnenní lhůta pro odvolání v případě Perez de Rada Cavanilles proti Španělsku,¹⁰⁸ kde však nebyla krátkost lhůty zapříčiněna přímo legislativní úpravou, nýbrž tím, že drtivá většina tříměsíční lhůty pro podání odvolání uplynula ještě předtím, než byl stěžovatel informován o tom, že bylo v jeho věci vydáno prvostupňové rozhodnutí.

„Rodinná“ pouta po česku. Lhůtou, která nedávno vzbudila největší zájem českých soudů i médií, byla lhůta k podání návrhu na popření otcovství podle § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině. Ten umožňoval muži, jehož manželce se narodilo dítě, aby u soudu popřel otcovství tohoto dítěte. Měl na to ovšem jen šest měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o narození dítěte. Tuto striktní lhůtu ÚS zrušil nálezem Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010. V něm posuzoval na jedné straně zájem na tom, aby bylo ve shodě biologické a právní otcovství, a na druhé straně zájem na tom, aby bylo co nejdříve postaveno nevyvratitelně napevno, kdo je otcem dítěte, byť i formou (již) nevyvratitelné domněnky. ÚS měl k tomu opravdu vhodný skutkový „podvozek“. Tím byl příběh muže, který byl zapsán do matriky jako otec Pavla S. Krátce po narození „syna“ jej však manželka požádala, aby se odstěhoval ze společného bytu, čemuž stěžovatel podle svého tvrzení nerozuměl právě s ohledem na nedávné narození syna Pavla a rovněž vzhledem k tomu, že s manželkou společně plánovali výstavbu rodinného domu. Stěžovatel o měsíc později zjistil, že jeho manželka již nejméně dva roky udržuje poměr s jiným mužem. Když pak v dalším měsíci manželka společný byt

¹⁰⁷ Rozsudek ESLP Stubbings a ostatní proti Spojenému království ze dne 22. 10. 1996, stížnosti č. 22083/93 a 22095/93.

¹⁰⁸ Rozsudek ESLP Perez de Rada Cavanilles proti Španělsku ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 28090/95.

opustila, při úkladu společné šatní skříňně stěžovatel nalezl mezi cennostmi negativ filmu, jenž zčásti obsahoval rodinné fotografie a zčásti záznam mileneckého dobrodružství jeho manželky s jejím milencem. Nikoli překvapivě pojal podezření, že není otcem v únoru narozeného dítěte, i s ohledem na to, že v době jeho početí byl na služební cestě. Rozhodl se tedy nechat provést test DNA a z něj zjistil, že není biologickým otcem Pavla S. Manželka mu při rozvodu nabízela, že otázku otcovství „vyřeší“, pokud on sleví ze svých majetkových požadavků. Na to nepřistoupil, a protože lhůta k podání návrhu podle § 57 odst. 1 zákona o rodině již uplynula, podal státnímu zastupitelství, které taková lhůta neváže, podnět k podání návrhu na popření otcovství ve smyslu § 62 zákona o rodině. Tomu však Nejvyšší státní zastupitelství nevyhovělo. Stěžovatel proto podal žalobu k okresnímu soudu, ovšem ta byla pro uplynutí prekluzní lhůty podle § 57 odst. 1 zamítnuta. Přes další dva stupně obecných soudů se dostal až k ÚS. Ten vyšel z toho, že právní domněnky sice zjednodušují určení právního otcovství, nelze je však považovat za dostatečnou záruku shody biologického a právního otcovství. Je proto nezbytné, aby právní řád vedle domněnek vytvořil právní prostředky, na jejichž základě by se osoba, jejíž otcovství bylo stanoveno na základě domněnky a která popírá své biologické otcovství, mohla domáhat ochrany svých subjektivních práv tím, že v řízení před příslušným orgánem veřejné moci prokáže, že není biologickým otcem dítěte. Popěrná žaloba, kterou může podat nejvyšší státní zástupce podle § 62 zákona o rodině, takovým prostředkem není, neboť otec na její podání nemá právní nárok a nejvyšší státní zástupce ji podává pouze v zájmu dítěte. Žaloba podle § 57 odst. 1 zákona o rodině takovým prostředkem je, neboť umožňuje, aby manžel matky zpochybnil své otcovství popěrnou žalobou. Tím je vytvořen procesní prostor, aby se manžel matky domohl ochrany svých práv určením, že není skutečným otcem dítěte, pročež nemůže být ani právním otcem. Účinnost tohoto prostředku ovšem zpochybňuje právě ona šestiměsíční lhůta: „43. Napadené ustanovení omezuje možnost podání žaloby na popření otcovství na dobu šesti měsíců ode dne, kdy se manžel matky dozvěděl, že se jí narodilo dítě. Je zcela zřejmé, že v drtivé většině případů, na které dopadá toto ustanovení, bude den, kdy se manžel dozví o narození dítěte, totožný se dnem narození. Při takovémto vymezení popěrné lhůty je však zcela popřena relevance okamžiku, kdy se osoba, jejíž otcovství bylo založeno na základě domněnky otcovství manžela matky, dozví relevantní skutečnosti zpochybňující jeho otcovství. Je přitom zřejmé, že teprve od tohoto okamžiku má právní otec dítěte skutečnou možnost posoudit další důsledky takového zjištění pro svůj osobní život, včetně možnosti obrátit se na příslušný orgán veřejné moci s návrhem na popření otcovství, a mezi lhůtou pro podání žaloby na popření otcovství.“

44. Takto stanovená lhůta však nereflktuje zvláštní povahu právních vztahů existujících mezi právním otcem a dítětem. Při stanovení popěrné lhůty totiž nelze vycházet z presumpce, že právní otec musel nebo měl vědět všechny relevantní skutečnosti pro případný zájem na popření otcovství v okamžiku, kdy se o narození dítěte manželce dozvěděl. Rovněž nelze v této souvislosti klást na manžela požadavek, aby preventivně v období prvních šesti měsíců od narození dítěte přezkoumával, zda určité okolnosti svědčí pro závěr, že není biologickým otcem dítěte. Stanovení účinné možnosti domáhat se ochrany svého práva tak musí

reflektovat i druhou stránku práva na ochranu soukromého a rodinného života, jež brání státu svévolným a nepřiměřeným způsobem zasahovat do soukromého a rodinného života jednotlivce. To znamená, že právní úprava nemůže ignorovat skutečnost, že významný právní zájem na popření otcovství může vzniknout až s (někdy i značným) časovým odstupem od narození dítěte, jakož i to, že i v této době může, jak ukazuje zejména zmíněná judikatura Evropského soudu, převážít zájem právního otce na popření otcovství (srov. např. rozsudek ESLP Shofman proti Rusku, cit. v bodu 7, anebo rozsudek senátu ESLP Paulík proti Slovensku ze dne 10. 10. 2006, stížnost č. 10699/05, kde se stěžovatel úspěšně domáhal možnosti popření otcovství více než 30 let od narození dítěte).

45. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině je v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy a rovněž s čl. 36 odst. 1 Listiny.“ Vedle zrušení napadeného ustanovení ÚS naznačil, že by měl zákonodárce přijmout novou úpravu, která by kromě obecné šestiměsíční lhůty umožňovala popřít otcovství i později, pokud je to nutné k ochraně základních práv dotčených osob: „Při konstruování přípustnosti takového návrhu bude nutno přihlídnout zejména k tomu, zda se právní otec dítěte mohl dozvědět o skutečnostech, které by jeho otcovství zpochybňovaly, zda i se znalostí těchto skutečností podnikl právní kroky k popření svého otcovství a zda popření jeho otcovství nebrání – v konkrétním případě, nikoliv paušálně – jiné chráněné zájmy, zejména zájem dítěte, jemuž čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte přiznává privilegované – nikoliv však absolutní – postavení. Zákonodárce by tedy měl při stanovení nové lhůty dopadající i na ostatní domněnky otcovství a ostatní oprávněné subjekty přihlídnout k zájmům všech dotčených účastníků řízení se zvláštním důrazem na zájem dítěte a stabilitu ustálených rodinných vztahů a potřebu rodinného zázemí pro výchovu dítěte. Pokud zákonodárce upraví možnost prolomení i nově stanovené přiměřeně delší lhůty ve zcela zvláštních a odůvodněných případech, které dosavadní úprava svěřuje výlučně do diskreční pravomoci nejvyššího státního zástupce, musí současně zřetelně stanovit nejen podmínky pro takové prolomení lhůty, ale i zřetelné meze v zájmu ochrany práv dítěte i matky.“

Abychom nenasazovali pomyslnou psí hlavu stále jen zákonodárci, připomeňme závěrem, že porušením práva na přístup k soudu je pak samozřejmě i to, když je lhůta sice zákonodárcem stanovena smysluplně, ovšem soud ji špatně vyloží a návrh z toho důvodu odmítne.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Viz např. nálezn III. ÚS 938/06 ze dne 15. 1. 2009: „Je-li právo na dovolání zakotveno v právním řádu, požívá ústavní ochrany, a to vzhledem k ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokud za této situace Nejvyšší soud odmítne podané dovolání jako opožděné, ačkoliv bylo podáno ve lhůtě, poruší tím ústavně garantované právo dotčeného účastníka řízení na řádný proces.“

4.6 Omezení formou soudních poplatků

Samostatnou formou omezení práva na přístup k soudu jsou soudní poplatky a obdobné platby vyžadované v jiných státech.¹¹⁰ ESLP nemá principiálně problém s tím, že jsou vybírány zálohy na soudní náklady¹¹¹ či ukládány pokuty za zneužití civilního řízení.¹¹² Spíše než s vybíráním a požadováním těchto plateb má ale problém s tím, když jejich nezaplacení vede k odmítnutí návrhu, ať už jde o odvolání člověka, jemuž měly být soudní poplatky spíše prominuty a jemuž měla být poskytnuta právní pomoc,¹¹³ nebo o prvostupňový soudní návrh podrobený poplatku v pravém slova smyslu astronomickému. ESLP je přitom obzvláště kritický tehdy, když výše soudního poplatku zbraňuje v přístupu k soudu jednotlivci, který chce žalovat stát, ať už třeba za nezákonný postup policie (ESLP tak zkritizoval Francii za to, že žalobu jednotlivce proti dvěma policistům podmínila složením jistiny ve výši 80 000 franků, která pro nemajetného stěžovatele byla zcela nedostupná¹¹⁴), nebo správních úřadů.

Nápad za sto milionů. To byla situace „podnikatele“ Kreuze v rozsudku Kreuz proti Polsku.¹¹⁵ Ten dostal hned po pádu komunistického režimu v Polsku vynikající nápad: postaví ve svém městě automyčku. Tento nápad už ale nepřišel tak vynikající stavebnímu úřadu v jeho městě, který setrvale odmítal změnit územní plán, respektive vydat příslušné stavební povolení. Stěžovatel proti tomu úspěšně protestoval u polských správních soudů, které postup stavebních úřadů označily za svévolný. Toho se chopil stěžovatel, který se přirozeně cítil poškozen nezákonným odmítnutím stavebního povolení na stavbu automyčky, a požadoval odškodnění ve výši 5 850 milionů starých polských zlotých – tedy ve výši „ušlého zisku“ za dobu, kdy už jeho automyčka mohla být v provozu, kdyby byla bývala povolena a postavena – za to, že úřady včas a řádně neprojednaly jeho žádost o stavební povolení. Z tohoto nároku mu byl procentní sazbou vyměřen neúměrně vysoký poplatek za žalobu na náhradu škody. Původně šlo o 308 500 000 zlotých. To bylo vojvodským soudem velkoryse sníženo na 100 000 000 zlotých, což ale pořád odpovídalo průměrnému ročnímu platu v Polsku, tedy částce nedosažitelné pro stěžovatele, který už několik let optimisticky čekal na to, kdy bude moci začít stavět svou automyčku... a zatím zůstal

¹¹⁰ Působí roztomile, že v zahraničních učebnicích je tomuto způsobu omezení práva na přístup k soudu věnován jediný odstavec, zatímco pro mnohé české studenty jsou „soudní poplatky“ takřka vždy automatickou odpovědí na otázku po nejtypičtějším způsobu zamezení přístupu k soudu.

¹¹¹ Rozsudek ESLP Tolstoy Miloslavsky proti Spojenému království ze dne 13. 7. 1995, stížnost č. 18139/91.

¹¹² Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti P. proti Francii ze dne 14. 7. 1987, stížnost č. 10412/83.

¹¹³ Rozsudek ESLP García Manibardo proti Španělsku ze dne 15. 2. 2000, stížnost č. 38695/97.

¹¹⁴ Rozsudek ESLP Ait-Mouhoub proti Francii ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 22924/93.

¹¹⁵ Rozsudek ESLP Kreuz proti Polsku ze dne 19. 6. 2001, stížnost č. 28249/95.

nezaměstnaným. Stěžovatel tudíž soudní poplatek 100 milionů zlotých neuhradil. V důsledku toho vojvodský soud nařídil, aby mu žaloba byla vrácena, což znamená, že neměla žádný právní účinek a na příslušné řízení bylo pro všechny právní a praktické účely nahlíženo, jako kdyby nikdy nebylo iniciováno. S takovým postupem nemohl ESLP souhlasit: „*V tomto kontextu Soud zdůrazňuje, že omezení uvalené na přístup k soudu je slučitelné s čl. 6 odst. 1 pouze tehdy, když sleduje legitimní cíl a když mezi tímto cílem a použitými prostředky existuje přiměřený vztah. (...) Soud také připomíná, že jeho dohled je založen na principu, že účelem Úmluvy je zajistit nikoli práva, jež jsou teoretická či iluzorní, nýbrž práva praktická a účinná. Je tomu tak obzvláště u práva na přístup k soudům s ohledem na výsadní místo, jaké v demokratické společnosti zaujímá právo na spravedlivý proces. (...) Hodnotí-li Soud případ jako celek a přihlíží-li k výsadnímu postavení, jaké v demokratické společnosti zaujímá právo na soud, je toho názoru, že soudním orgánům se nepodařilo zajistit spravedlivou rovnováhu mezi zájmem státu na vybírání soudních poplatků za projednávání žalob a zájmem stěžovatele uplatňujícího své nároky soudní cestou. Poplatek požadovaný na stěžovateli byl nadměrný. Vedl k tomu, že se stěžovatel žaloby vzdal a jeho případ nebyl soudy nikdy projednán. To podle názoru Soudu zasáhlo samu podstatu práva na přístup k soudům. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy byl tudíž porušen.*“

ČR zatím nebyla ze strany ESLP kritizována pro to, že by čl. 6 Evropské úmluvy porušovalo naše schéma vyměřování soudního poplatku, jak je vymezeno v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle něj činí výchozí výše poplatku za návrh na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, 5 % z žalované částky, přičemž minimum představuje 1 000 Kč a maximum 4 100 000 Kč. Toto základní nastavení je ovšem doplněno o celou řadu fixně stanovených soudních poplatků tam, kde není žalována konkrétní finanční částka, a o složité schéma osvobození od poplatku upravené v § 11–14 tohoto zákona.¹¹⁶ Osvobozena od soudního poplatku přitom může být jak fyzická, tak i právnická osoba.¹¹⁷ S účinností od 1. 9. 2011, respektive od 1. 1. 2012, se ovšem úplné osvobození od soudních poplatků stává výjimkou, zatímco pravidlem je nově částečné osvobození, což vyplývá jednak z § 138 odst. 1 o. s. ř.¹¹⁸

¹¹⁶ Komplexní rozbor jednotlivých důvodů osvobození od soudních poplatků viz v článku Bílý, M. Osvobození od soudních poplatků (včetně změn provedených zákonem č. 7/2009 Sb.). *Právní rozhledy*. 2009, č. 16, s. 571–579.

¹¹⁷ Viz nálezy II. ÚS 1619/08 ze dne 2. 10. 2008: „*Za ústavně konformní interpretaci § 138 odst. 1 o. s. ř. nelze považovat interpretaci rozlišující bez zákonného důvodu subjekty podnikající a nepodnikající. Pokud obecné soudy nepřiznají osvobození od soudních poplatků de facto odůvodní pouze tím, že osoba, jež o osvobození žádá, jest podnikatelem, a tudíž se na ni kritéria vyplývající z ustanovení § 138 odst. 1 občanského soudního řádu v zásadě vůbec nevztahují, poruší její základní práva zakotvená v čl. 3 odst. 1, v čl. 36 odst. 1 a v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“

¹¹⁸ „*Na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva; přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků*“

(ve znění po novele zákonem č. 218/2011 Sb.) a jednak z § 36 odst. 3 s. ř. s.¹¹⁹ (ve znění po novele zákonem č. 303/2011 Sb.). To má ovšem důsledky i na poskytování právní pomoci (viz podkapitulu 4.8), neboť ta je zásadně poskytována jen tomu, kdo má být „*soudem osvobozen od soudních poplatků*“. Text naznačuje, že se tato možnost nově bude vztahovat pouze na ty výjimečné případy, kdy byl někdo osvobozen zcela, lze ovšem doufat, že judikatura bude v tomto ohledu méně drakonická než zákonodárce.

Pokud soudy neosvobodí od soudního poplatku někoho, kdo měl být osvobozen, porušují právo na přístup soudu, jak konstatoval ÚS například v nálezu IV. ÚS 289/03.

Zdravý nezaměstnaný. I zde šlo o nezaměstnaného, který podal civilní žalobu, za niž měl zaplatit soudní poplatek 60 000 Kč. Podal žádost o osvobození od soudního poplatku, již ale nebylo vyhověno. Stěžovatel byl totiž sice nezaměstnaný, nicméně podle údajů od úřadu práce se mu nepodařilo žádnou práci si opatřit, přestože jinak uvedl, „že je zdravý a nemá žádné pracovní omezení“. Obecné soudy proto shledaly, že nebyl při výběru vhodné práce nijak omezen, a přihlédly i k charakteru sporu, který se týkal jeho podnikatelské činnosti, kdy mohl podobné riziko s minimální mírou obezřetnosti předvídat a případné soudní výlohy zajistit, například pojištěním. ÚS se s takovým přístupem neztotožnil: „*Ústavní soud se v minulosti již ve více případech zabýval důvodností nároků na osvobození od soudních poplatků. Zásadně stojí na stanovisku, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro takové osvobození, spadá výhradně do rozhodovací sféry obecných soudů (viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 271/2000). Současně však v řadě rozhodnutí připouští, že nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy může mít za následek porušení základních práv a svobod, a to tam, kde jde o svévolný výklad, např. nerespektování kogentní normy, anebo o interpretaci, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti. Jedním ze základních práv, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Toto právo, jak vyplývá z citace, má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku. Proto, i když zákon stanoví povinnost uhradit soudní poplatek jako podmínku postupu při uplatňování práva v civilním procesu, současně upravuje okolnosti, za nichž lze tuto podmínku prominout. Ty pak nerozlišují potenciální žadatele o tuto výjimku podle*

zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. (...)“

¹¹⁹ „*Účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.“*

způsobu a okolnosti, za nichž vznikl problém, který je předmětem řízení a ,nerozlišují' účastníka podle povolání či profese, ani nestanoví kritéria délky vědomí povinnosti soudní poplatek uhradit. Důvody, které uvedly oba soudy v usnesení, která jsou napadena ústavní stížností pro svá zamítavá rozhodnutí, jsou svévolným výkladem ustanovení § 138 odst. 1 občanského soudního řádu, protože nerespektují jeho znění. Z tohoto ustanovení vyplývá, že k tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí být současně splněny dvě podmínky, a to nepřínivá finanční situace a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele. Jen v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti. Z těchto důvodů Ústavní soud posoudil ústavní stížnost jako důvodnou, neboť dospěl k závěru, že postupem obou soudů bylo porušeno Ústavou zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu.“

Soudní poplatky v ČR tak zatím nebyly podrobeny kritice ze strany ESLP, zato je často vystavováno „sebekritice“ ze strany českých soudů, pokud jsou soudní řízení formalisticky zastavována pro nezaplacení či pozdní zaplacení soudního poplatku. Jakkoliv totiž lze usnesení o zastavení soudního řízení pro nezaplacení soudního poplatku vnímat jako pouhé procesní rozhodnutí, má zároveň zásadní vliv na vymožení hmotných práv, jak připomněl ÚS v nálezu IV. ÚS 324/96 ze dne 24. 2. 1997: „Jakkoli v případě zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 2 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, jde o rozhodnutí procesní povahy, mohou být s takovým rozhodnutím spojeny i významné hmotněprávní aspekty, jako např. promlčení uplatněného nároku. Právě tato úzká spojitost s hmotněprávními účinky může takové rozhodnutí posunout do roviny, ve které je již namístě úvaha o odepření ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.“ Za porušení práva na spravedlivý proces tak ÚS například označil zastavení řízení po nezaplacení soudního poplatku k výzvě, která ovšem byla chybně doručena pouze právnímu zástupci žalobce, nikoli žalobci samotnému;¹²⁰ zastavení řízení v důsledku chybného chápání lhůty k zaplacení soudního poplatku dle § 9 odst. 2 zákona o soudních poplatcích jako lhůty hmotněprávní, přestože jde o lhůtu procesní (níže citovaný náleze je důkazem toho, že přestože je posuzování zaplacení soudních poplatků otázkou spíše skutkovou a jádro sporu spočívá obvykle v dokazování zaplacení či doručení zásilky prokazující zaplacení,¹²¹ i na tomto půdorysu lze dospět k zásadním filozofickým závěrům o samotné povaze práva – snad za to mohlo „magické“ datum vydání nálezu¹²²); či zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku za situace, kdy

¹²⁰ Nález IV. ÚS 48/01 ze dne 4. 5. 2001; obdobně též náleze ze dne 24. 1. 2000, sp. zn. IV. ÚS 238/99; náleze ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. II. ÚS 177/2000; náleze ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. II. ÚS 217/2000; náleze ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 377/2000; či náleze ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 234/99.

¹²¹ Viz např. náleze I. ÚS 1726/07 ze dne 6. 3. 2008.

¹²² Nález II. ÚS 738/2000 ze dne 11. 9. 2001: „Smyslem právního institutu lhůty obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení

stěžovatelův právní zástupce v poslední den lhůty k zaplacení uhradil soudní poplatek formou kolků, nalepených na rubu výzvy k zaplacení soudního poplatku, poté si pořídil její kopii, na niž si posléze podatelnou soudu nechal podání takto vzniklého dokumentu potvrdit otiskem prezentačního razítka, a notářsky ověřenou fotokopii tohoto dokladu zaslal Ústavnímu soudu.¹²³ Drakonický přístup obecných soudů k vyměřování soudních poplatků pak ÚS napravil například v nálezu IV. ÚS 121/11 ze dne 17. 5. 2011, kde zkritizoval soudy, které své zamítnutí žádosti o osvobození soudních poplatků opřely o fakt, že žalobkyně byla sice v invalidním důchodu, nicméně byla majitelkou nemovitosti, zejména bytu. Na něm ovšem vázlo užívací právo jejich rodičů, a tak ÚS připomněl obecným soudům, že neměly po žalobkyni požadovat, aby jej prodala: „*Samotná existence práva k nemovitosti sice představuje majetkovou hodnotu, již lze zpeněžit a posléze takový výtěžek použít na zaplacení soudního poplatku a případnou odměnu právního zástupce, soudy však musí pečlivě vážit, kdy lze tento postup spravedlivě žádat; nelze ztrácet ze zřetele, že poskytnutí bytu vlastním rodičům je věcí nejen žádoucí a morální, nýbrž může být hodnoceno i jako plnění zákonné povinnosti dle § 87 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.*“

Za hodně peněz málo muziky. Někdy je pak vyměření soudního poplatku vysloveně svévolné. Tak NSS ostře zkritizoval v rozsudku ze dne 1. 2. 2006, sp. zn. 1 Afs 24/2005,¹²⁴ procesní postup Městského soudu v Praze, jenž vyloučením rozdělil řízení o jediné žalobě na 76 řízení o jednotlivých rozhodnutích finančního ředitelství (ve věci 76 bytů), přestože všechna tato řízení měla společný skutkový základ, účastníky i právní kvalifikaci. Vzhledem k tomu, jak takový bezúčelný postup zvyšuje náklady soudní soustavy i účastníků, označil NSS

stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv přitom může dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv. V této souvislosti nutno rozlišovat lhůty hmotněprávní a lhůty procesněprávní (jakož i s nimi spojené rozdíly v jejich počítání). Pro posouzení povahy soudcovské lhůty dle § 55 o. s. ř. pak Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 236/99 konstatoval, že smyslem stanovení soudcovské lhůty je vymezení času za účelem provedení určitého procesního úkonu účastníkem řízení. Z uvedeného pak vyplývá, že vymezení času pro zaplacení soudního poplatku je tudíž spjata s realizací procesního subjektivního práva, pročez lhůta dle § 9 odst. 2 zákona o soudních poplatcích, ve spojení s § 55 o. s. ř., je tedy lhůtou procesněprávní, a nikoli hmotněprávní (a to s příslušnými důsledky pro její počítání). Z pohledu ústavněprávního nutno stanovit podmínky, za jejichž splnění nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv a svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě.“

¹²³ Nález I. ÚS 61/98 ze dne 4. 8. 1998.

¹²⁴ Publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS.

takové rozdělování věci za neekonomické a tam, kde je motivováno účelovým zvyšováním výkonu soudce zpravodaje (76 řízení pro něj znamená 76 „vyřízených“ spisů), i za nepřipustné, protiústavní a neetické: „*Náklady účastníků řízení se zcela zbytečně navýšily nejen v řízení o žalobě (namísto jednoho procesního úkonu ve věci se např. žalovaný musel vyjadřovat k podané žalobě 76krát, což je s ohledem na totožný skutkový základ a jeho právní kvalifikaci evidentně nevhodné), ale mohou mít závažné dopady i pro řízení o kasační stížnosti: pokud by neúspěšný účastník řízení hodlal napadnout rozhodnutí městského soudu ohledně všech věcí u Nejvyššího správního soudu, byl by nucen podat nikoliv jednu kasační stížnost, ale sedmdesát šest kasačních stížností, a ze všech také zaplatit soudní poplatek. Tím by již zcela evidentně bylo ohroženo právo na přístup k soudu, jež je jedním ze stěžejních prvků práva na spravedlivý proces; o případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti – a stejně tak o zcela zbytečném časovém, personálním a materiálním zatížení Nejvyššího správního soudu – ani nemluvě.“*

Obdobnou kritiku vyměřování vícenásobného soudního poplatku najdeme i v judikatuře ÚS, například v nálezu I. ÚS 43/07 ze dne 26. 9. 2007: „*Pokud napadeným usnesením městský soud na základě interpretace příslušných ustanovení zákona č. 549/1991 Sb. vyměřil stěžovateli soudní poplatek 2 000 Kč za každé jednotlivé, správní žalobou napadené správní rozhodnutí, byť se všechna tato rozhodnutí týkala jednoho jediného případu (odvolání proti platebnímu výměru na penále), řešila stejnou právní otázku, týkala se pouze stěžovatele, byla vydána ve stejný den jedním a týmž správním orgánem a obsahovala totožnou právní argumentaci, měl takový postup dle Ústavního soudu charakter podstatného omezení stěžovatele v přístupu k soudu, resp. ve světle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod omezil právo stěžovatele na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy.“*

4.7 Neoprávněné či formalistické zastavení řízení

„Nejnespravedlivější rozsudky jsou ty, které nikdy nebyly vydány. Tyto nejnespravedlivější neexistující rozsudky jsou v prvé řadě ty, které nebyly vydány proto, že člověk, který byl v právu, byl natolik slabý, hloupý, chudý, nevzdělaný, unavený složitostí či délkou řízení, že nezvládl podat žalobu nebo dovést spor k vítěznému konci.“¹²⁵

Kateřina Šimáčková

¹²⁵ Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

Jak jsme viděli, na cestě jednotlivce k soudu jej čeká opravdu řada nástrah, a to jak na začátku, tak během řízení. Například nejen neoprávněné vyžadování soudního poplatku, ale i jeho oprávněné vyžadování, realizované ovšem formalistickým způsobem, který vede k zastavení řízení, může být porušením práva na přístup k soudu. Tím může být i to, když obecný soud odmítne podání k soudu na základě formální chyby, kterou by mohl sám bez zjevné námahy (zejména bez vlastního dokazování) odstranit: „*Pokud procesní právní úkony účastníků řízení obsahují zjevnou nesprávnost, jejíž odstranění umožňuje rovněž odstranit nedostatek podmínek v řízení, přičemž konstatování této zjevnosti nevyžaduje procesní aktivitu soudu (např. dokazování), nutno účastníkům řízení dát příležitost tuto nesprávnost odstranit. Opakem tohoto postupu je přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dotčení smyslu § 1 o. s. ř., čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“¹²⁶ Podobně v nálezu I. ÚS 139/99 ze dne 8. 1. 2003 vytkl ÚS obecným soudům, že formalisticky zastavily řízení pro nepřesné označení účastníka řízení, přestože tento nedostatek bylo možno odstranit a soud o tom měl chybnou stranu poučit.

K takovému neformalistickému přístupu se přihlásil NSS, a to zejména v oblasti důchodové, kde jsou pro účastníka (žalobce) ve hře jeho ústavně zaručená sociální práva a zároveň není neobvyklé, že žalobce není z důvodu finanční náročnosti zastoupen advokátem, čemuž může odpovídat i problematická kvalita jeho žaloby. V takových případech má soud nad nesplněním formálních požadavků pokud možno přimhouřit oči, nikoli hned žalobu odmítnout pro jejich nesplnění: „*Rozhoduje-li soud o odmítnutí žaloby z důvodu, že účastník řízení přes výzvu soudu svou žalobu nedoplnil, je povinen posoudit, zda i přes tento nedostatek není možno v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Takový postup je obzvláště nezbytný ve věcech důchodového pojištění, kde je soudní přezkum správního rozhodnutí naplněním nejen práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), ale i práv sociálních (čl. 30 Listiny) a kde je realizace práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) výrazně ztížena z důvodu zpravidla slabšího sociálního postavení žadatele o důchod.*“¹²⁷ Nelze než přitakat tomuto rozsudku, že v případě některých žalobců je namísto spíše přimhouření soudních očí než formalistické odmítnutí žaloby či zastavení řízení o ní a že zejména v některých druzích řízení je tolik omílaná zásada o právu náležitějším bdělým čirou fikcí či zástěrkou pro filtraci soudního nápadu. Někdy pak její aplikace působí vysloveně nelidsky. Působivé příklady uvádí Kateřina Šimáčková: „*Mám často pocit, že jsme jako učitelé na právnické fakultě zklamali, když vidím pěkně rostlého, dobře oblečeného mladíka v perfektně padnoucím obleku, zastávajícího důležitý post placený dokonce z veřejných peněz, jak*

¹²⁶ Nález III. ÚS 127/96 ze dne 11. 7. 1996; může nás potěšit, že na toto rozhodnutí českého ÚS odkazuje i Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 487.

¹²⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 6 Ads 62/2009.

*omílá jedinou latinskou větu, kterou zná: „Vigilantibus iura scripta sunt.“ (a už jsem to od nich slyšela v souvislosti s restitučními spory, u invalidního důchodu pro duševně nemocného nebo u případu Romky sterilizované v den, kdy porodila).“*¹²⁸

O tom, že mnohdy i v justici bohužel vyhrává forma nad obsahem a že intelektuální úsilí, které by mělo být vynaloženo na věcné vyřešení případu, může být investováno i do vynalézavosti v oblasti toho, jak se „spisu“ formalisticky zbavit, vypovídá řada rozhodnutí ÚS.

Soud ví, co je pro neziskovku důležité. Z nich zmiňme jako perličku nález I. ÚS 698/02 ze dne 11. 5. 2005. V něm šlo o malé ekologické občanské sdružení z jižních Čech, které chtělo podat žalobu ve správním soudnictví. Vzhledem k tomu, že podle stanov tohoto sdružení projednává a rozhoduje důležité záležitosti sdružení členská schůze sdružení s výjimkou těch, která jsou ve stanovách výslovně uvedena, přijala usnesení o podání správní žaloby k Vrchnímu soudu v Praze členská schůze. Plnou moc advokátovi však již podepsal jen předseda tohoto sdružení a ani volba tohoto advokáta nebyla učiněna celou členskou schůzí. Vrchní soud v Praze ovšem naznal, že i volba advokáta spadá podle stanov sdružení do pomyslné kategorie „důležité“, a tudíž nestačí, aby plnou moc advokátovi k podání správní žaloby udělil jen předseda sdružení, ale je třeba, aby spolu s podáním správní žaloby „bylo také doloženo, že na podání žaloby se usnesla členská schůze. To doloženo nebylo a nic takového nevyplývá ani ze zápisu členské schůze žalobce (poznámka: stěžovatele) ze dne 8. 6. 2001.“ Vrchní soud uvedl, že se jedná o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, a soudu proto nezbylo než řízení zastavit podle § 104 odst. 1 ve spojení s § 246c tehdy účinného občanského soudního řádu. ÚS ovšem takový formalistický paternalismus ze strany vrchního soudu vůči občanskému sdružení (a jeho členům, „objektivním“ předsedou sdružení) odmítl jako absurdní a rozhodnutí jako takové zrušil: „*Ústavní soud [je] nucen v obecné rovině konstatovat, že postup obecného soudu hodnotí jako nepřiměřeně tvrdý a formalistický. Ústavnímu soudu se jeví jako nadbytečné a správnímu soudu nepřislušející, aby posuzoval, zda k podání správní žaloby a ke sjednání povinného právního zastoupení došlo v souladu s interními předpisy stěžovatele, a hodnotil v této souvislosti např. hmotné důsledky právního zastoupení na jeho hospodaření. Povinné právní zastoupení před správními soudy (dnes již, v důsledku nové právní úpravy provedené zákonem č. 150/2002 Sb., před soudy prvního stupně neexistující) představuje nepochybně do jisté míry omezení základních práv plynoucích z čl. 36 Listiny. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí však být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Svým postupem v předmětné věci však Vrchní soud v Praze, dle přesvědčení Ústavního soudu, z těchto mezí vybočil a odepřel tak žalujícímu sdružení (stěžovateli) právo na soudní ochranu, jehož se stěžovatel dovolává.“* I sám NSS se ostatně ve svých pozdějších rozhodnutích

¹²⁸ Cit. dle Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamýšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

přiklonil k tomu, že v pochybnostech je třeba rozhodovat ve prospěch platnosti plné moci udělené advokátovi, nikoli ve prospěch formalistického odmítání návrhů pro nedokonale prokázané zastoupení advokátem.¹²⁹

Český právní řád zná i zákonné procedury, které umožňují filtrování soudního nápadu a odmítání návrhů či zastavování řízení o návrzích nemajících žádnou naději na úspěch. Příkladem je odmítání ústavních stížností pro zjevnou neopodstatněnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o ÚS, kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost podle § 104a s. ř. s.¹³⁰ či zjevně bezdůvodných dovolání podle § 243b odst. 1 o. s. ř.

Obdobné procedury v jiných státech zatím narazily u ESLP spíše na pochození.¹³¹ Jiný postoj by byl ostatně ze strany ESLP, tohoto „mistra odmítání“ stížností, poněkud pokryteckým. ESLP tak měl pochopení i pro to, že francouzský Kasační soud odmítl kasační stížnost, jež odkazovala na dokumenty, které k ní nebyly připojeny. Tuto podobu francouzského formalismu ESLP akceptoval, neboť vyžadování připojení všech dokumentů bylo zažitou praxí Kasačního

¹²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 28/2006 (publ. pod č. 1131/2007 Sb. NSS): „Vzhledem ke zvláštnímu postavení a povinnostem advokáta, jež vyplývají ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, mohou státní orgány, jež vedou řízení o právech a povinnostech osob, oprávněně předpokládat, že jedná-li advokát za určitou osobu, je třeba mít v pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak.“

¹³⁰ Souladnost tohoto procesního institutu s právem na spravedlivý proces potvrdil ÚS v usnesení III. ÚS 529/07 ze dne 29. 3. 2007: „Soudní řád správní tak přenechává k uvážení Nejvyššího správního soudu, zda kasační stížnost meritorně projedná, či nikoli. Nejvyšší správní soud je při této úvaze veden zejména významem projednávané právní otázky z hlediska interpretace příslušných ustanovení zákona o azylu, případně soudního řádu správního a sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů a judikatury správních soudů. (...) Z hlediska ochrany ústavnosti nelze proto Nejvyššímu správnímu soudu cokoli vytknout. Uvážení Nejvyššího správního soudu není Ústavní soud oprávněn přezkoumávat nejen proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, ale především z toho důvodu, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Pouze zcela výjimečně by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužití soudního uvážení; nic takového však Ústavní soud nezjistil. V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku. Ke stejnému závěru dospěl z hlediska Úmluvy i Evropský soud pro lidská práva, když ve věci *Delcourt proti Belgii* potvrdil, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nenuť smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 Listiny.“ Blíže k tomuto institutu viz např. Bobek, M., Molek, P. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 205–215.

¹³¹ Rozhodnutí ESLP Clunis proti Spojenému království ze dne 11. 9. 2001, stížnost č. 45049/98.

soudu, rozhodujícího právě a pouze na základě spisu, tak jak jej účastníci předložili, a právní zástupce stěžovatelské společnosti si toho měl být vědom.¹³²

Někdy nicméně ESLP zkritizuje za formalismus i náš ÚS, ať už za příliš formalistický přístup k počítání lhůt pro podání ústavní stížnosti a k přesnosti označení rozhodnutí napadaného ústavní stížností,¹³³ za to, že odmítl ústavní stížnost, v níž stěžovatel zapomněl napadnout kromě rozhodnutí prvostupňového a odvolacího také usnesení NS odmítající jeho dovolání,¹³⁴ či za to, že neposoudil ústavní stížnost meritorně, ačkoli mu k tomu dávala dostatečný podklad.¹³⁵

4.8 Odepření právní pomoci

„Zákonů mají velmi málo. Dostačuje jich totiž nejmenší počet při tak výtečných zřízeních. Neschvalují totiž především u jiných národů, že nekonečné svazky zákonů a výkladů k nim přece nedostačují. Sami považují v pravdě za velmi nespravedlivé zavazovati někoho těmito zákony, jež jsou buď příliš četné, než aby je kdo mohl přečísti, buď příliš temné, než aby jim kdo mohl rozuměti. Vylučují vůbec všechny advokáty, kteří by chytře projednávali při a vykládali úskočně zákony. Soudí totiž, že je užitečno, aby každý vedl sám svou při a řekl soudci vše to, co by byl vyprávěl svému advokátu. Tak že prý bude méně úskoků a pravda jasněji vysvitne, když soudce bedlivě prozkoumá výrok toho, koho nepoučil žádný advokát o lsti, a naopak prý dostane se pomoci lidem prostšího ducha proti zchytralostem lidí prohnaných. Zachovati toho u jiných národů není lehké v takové spoustě spletitých zákonů.“

Tomáš Morus: *Utopie*¹³⁶

Jakkoli by z toho Thomas More (či američtí revolucionáři a další nadšenci, kteří chtěli zakázat výkon advokacie) nebyl nadšený, v některých případech lze za efektivní přístup k soudu označit jedině ten, v němž je účastník potenciálního řízení doprovázen advokátem. V takových případech naplní stát pozitivní složku práva na spravedlivý proces jedině tím, že účastníkům přístup k advokátovi umožní, ať už to znamená poskytnutí výjimky z pravidla izolace účastníka ve vazbě (k naplnění tohoto požadavku v trestním řízení viz podkapitulu 8.5), nebo materiální pomoc při zajišťování tohoto přístupu ze strany soudu.

¹³² Rozsudek ESLP Levages Prestation Services proti Francii ze dne 23. 10. 1996, stížnost č. 21920/93.

¹³³ Rozsudek ESLP Bulena proti ČR z 20. 4. 2004, stížnost č. 57567/00.

¹³⁴ Rozsudek ESLP Šurý proti ČR ze dne 13. 10. 2011, stížnost č. 16299/10.

¹³⁵ Rozsudek ESLP Kadlec a ostatní proti ČR ze dne 25. 5. 2004, stížnost č. 49478/99.

¹³⁶ Morus, T. *Utopie*. Praha: J. Otto, 1914, s. 143–144.

První situace by neměla být v případě ČR problematickou (vzhledem k § 33 odst. 1 tr. ř.¹³⁷ a konkrétněji pak také vzhledem k § 47 vyhlášky č. 109/1994 Sb., kterou se vydává řád výkonu vazby¹³⁸), ovšem ESLP ji řešil ve stěžejním rozsudku Golder proti Spojenému království.¹³⁹ Zde šlo o vězně, který se zapletl do nepokojů ve vězení, údajně napadl policejního důstojníka, pak se ale ukázalo, že si ho důstojník s někým spletl, a tak chtěl podat na důstojníka žalobu pro pomluvu, aby měl díky soudnímu rozhodnutí jistotu, že jeho „delikt“ nebude zahrnut do vězeňského spisu. Ředitel vězení mu ovšem odepřel přístup k advokátovi (*solicitor*). Proti tomu se vězeň Golder následně bránil u ESLP. Ten označil za rozporné s čl. 6, pokud vězni ve výkonu trestu odnětí svobody sice nebylo právně zbraňováno v tom, aby podal žalobu pro pomluvu, efektivita toho práva však byla víc než omezena tím, že mu nebylo umožněno, aby v této věci osobně kontaktoval právníka, takže fakticky – coby právní laik – takto složitou žalobu mohl podat jen sotva. Nic na tom neměnil ani fakt, že jej mohl kontaktovat písemně. Podle ESLP měl právo na osobní styk s právníkem i bez toho, aby následně podal žalobu samotnou.

Druhá situace spočívá v tom, že potenciálnímu žalobci (stěžovateli etc.) není zbraňováno v tom, aby advokáta kontaktoval, ale tato fyzická možnost má spíš povahu mytického Tantalova mučení, protože si jej dotýčný stejně nemůže finančně dovolit.

Příliš drahá rozluka. Taková byla situace paní Airey, která v 70. letech usilovala o soudní rozluku, protože její manžel se na ní podle jejích tvrzení dopouštěl duševního i fyzického násilí.¹⁴⁰ V katolickém Irsku to ovšem v té době znamenalo podat návrh k Irskému vrchnímu soudu. Řízení před ním však bylo natolik

¹³⁷ „(1) ... Má právo zvolit si obhájce a s ním se radit i během úkonů prováděných orgánem činným v trestním řízení. S obhájcem se však v průběhu svého výslechu nemůže radit o tom, jak odpovědět na již položenou otázku. Může žádat, aby byl vyslýchán za účasti svého obhájce a aby se obhájce účastnil i jiných úkonů přípravného řízení (§ 165). Je-li ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, může s obhájcem mluvit bez přítomnosti třetí osoby. Uvedená práva přísluší obviněnému i tehdy, je-li zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo je-li jeho způsobilost k právním úkonům omezena.“

¹³⁸ „§ 47

Styk obviněného s obhájcem

(1) Ke styku obviněného s obhájcem slouží ve věznici místnosti k tomu účelu určené. Obviněný se k obhájci předvede vždy, jestliže o to obhájce požádá, včetně mimopracovní doby a dnů pracovního klidu.

(2) Při návštěvě obviněného s obhájcem a advokátem může být předán balíček ve smyslu § 16 odst. 2 zákona.

(3) V průběhu soudního jednání, kdy obhájce požádá o rozmluvu s obviněným bez přítomnosti třetí osoby, se rozmluva uskuteční ve vhodném prostoru jednací soudní síně. Předvádějící příslušník Vězeňské služby postupuje tak, aby rozhovor mezi obviněným a obhájcem viděl, ne však slyšel; zároveň dodržuje stanovené bezpečnostní zásady.“

¹³⁹ Rozsudek ESLP Golder proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

¹⁴⁰ Rozsudek ESLP Airey proti Irsku ze dne 9. 10. 1979, stížnost č. 6289/73.

složité (včetně potřeby vyslyšet odborné znalce – jedním z možných důvodů rozluky je totiž v Irsku nevěra či krutost ze strany manžela či „nepřirozené praktiky“, tedy záležitosti, k jejichž prokázání je třeba i svědků či soudních znalců), že by její právo na přístup k soudu bylo zcela neefektivní, pokud by nebylo doprovázeno i právem na právního zástupce, kterého si paní Airey nemohla finančně dovolit. ESLP proto shledal porušení práva na přístup k soudu, ovšem ponechal Irsku na volné úvaze, jak by měl být v takové situaci efektivní přístup k soudu zajištěn, přičemž pouze naznačil – nikoli nařídil – možné cesty. Navíc povinnost státu poskytnout právní pomoc vztáhl pouze na situace, kdy by odeření právní pomoci učinilo domožení se občanskoprávního nároku prakticky nemožným nebo by vedlo ke zjevné neférovosti procesu.

ESLP tak konstituoval právo na právní pomoc jako důležitou pozitivní složku práva na spravedlivý proces, které navíc ani ve svých ostatních částech není rozhodně typickou „negativní“ svobodou, jehož důležitost vzrůstá se složitostí případu, neschopností žalobce sám sebe efektivně zastupovat a konečně s tím, co má být v daném soudním sporu ve hře.¹⁴¹

Přitom v systému Rady Evropy by nemělo jít „o život“, na rozdíl od případů před Výborem pro lidská práva, v jehož jurisdikci tedy může dojít i k takovým situacím, a proto Výbor pro lidská práva doporučil například Trinidadu a Tobagu, aby zabezpečil právní pomoc pro odvolání osoby odsouzené k trestu smrti.¹⁴² Podle ESLP má účastník právo na právní pomoc zejména v případech týkajících se rozvodů či péče o děti,¹⁴³ zbavení svobody¹⁴⁴ či zavření do psychiatrické léčebny¹⁴⁵ nebo v případě žalob proti zneužití pravomoci ze strany veřejného činitele.¹⁴⁶ Na takovou právní pomoc však nemá účastník právo tehdy, pokud to není nutné k efektivnímu přístupu k soudu (tedy není ani požadováno povinné právní zastoupení, ani jej nevyžaduje složitost věci) a pokud nemá zjevně žádnou naději na úspěch,¹⁴⁷ o čemž ovšem nesmí být rozhodováno svévolně. Nemá tedy toto právo ve svém celku v případě civilních řízení tak široký rozsah jako konkrétnější právo na obhajobu v trestní věci, rozebírané v podkapitole 8.5 této knihy. Je navíc na samotném státu, jakým způsobem případně

¹⁴¹ Kritéria dle rozsudku ESLP *Steel and Morris* proti Spojenému království ze dne 15. 2. 2005, stížnost č. 68416/01, § 61, kde šlo o komplikovanou žalobu řetězce McDonald's, který žaloval stěžovatele o 100 000 liber za škodu na jeho dobré pověsti, kterou mu způsobili jako členové Greenpeace svou letákovou kampaní. Šlo tedy o hodně, navíc ve věci pro stěžovatele velmi komplikované.

¹⁴² Rozhodnutí Výboru pro lidská práva *Allan Henry* proti Trinidadu a Tobagu, rozhodnutí ze dne 10. 2. 1999, oznámení č. 752/1997, HRC 1999 Report, Annex IX.DD.

¹⁴³ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti *Munro* proti Spojenému království ze dne 14. 7. 1987, stížnost č. 10594/83.

¹⁴⁴ Rozsudek ESLP *Aerts* proti Belgii ze dne 30. 7. 1998, stížnost č. 25357/94.

¹⁴⁵ Rozsudek ESLP *Megyeri* proti Německu ze dne 12. 5. 1992, stížnost č. 13770/88.

¹⁴⁶ Rozsudek ESLP o vyškrtnutí ze seznamu případů *Faulkner* proti Spojenému království ze dne 30. 11. 1999, stížnost č. 30308/96.

¹⁴⁷ Rozsudek ESLP *Gnahore* proti Francii ze dne 19. 9. 2000, stížnost č. 40031/98.

problém na své straně odstraní. Jak bylo naznačeno již v rozsudku Airey proti Irsku, ustanovení advokáta je pouze jednou z možných cest; dalšími jsou třeba požadavek, aby advokáti v určitých situacích poskytovali *pro bono* služby – v každém případě ovšem musí jít o advokáty poskytující efektivní obhajobu,¹⁴⁸ nikoli o některé advokáty vybírající si mentální siestu v rámci zastupování *ex offio* – poskytnutí platby *ex gratia* z veřejných rozpočtů nebo zjednodušení soudního řízení tak, aby v něm mohl smysluplně vystupovat i laik (a jsme zpátky u Morovy Utopie).

Je zjevné, že ČR se posledními dvěma cestami nevydala. Procesní předpisy rozhodně nezjednodušuje, naopak do nich mnohde klade formální povinnost zastoupení advokátem v některých typech řízení před vrcholnými českými soudy: v řízení před ÚS podle § 30 zákona o ÚS, při podání dovolání podle § 241 odst. 1 o. s. ř., při podání kasační stížnosti dle § 105 odst. 2 s. ř. s. či při podání dovolání podle § 265d tr. ř., ale také při nutné obhajobě podle § 36 a § 36a tr. ř. Požadavek obligatorního zastoupení advokátem je odůvodňován snahou o „zajištění kvalifikovaného uplatňování práv v řízení“.¹⁴⁹ Zejména tam, kde je požadavek povinného zastoupení advokátem vztahován i na osoby s právnickým vzděláním, je ovšem právem kritizován jako nemístný paternalismus například Vojtěchem Šimíčkem.¹⁵⁰ Kateřina Šimáčková pak vnímá obligatorní právní zastoupení mnohdy jen jako pomyslný fikový list zakrývající snahu o filtraci nápadu k vrcholným soudům: „*Ten, kdo nemá advokáta žádného, se v České republice vůbec k Ústavnímu nebo Nejvyššímu soudu ani nedostane. Vždyť už asi nikdo nevěří tomu, že povinné právní zastoupení před Ústavním či Nejvyšším soudem je stanoveno k ochraně účastníka, je to prostě jedno ze sít omezujících přístup k těmto soudům. Nenalézám dostatek argumentů, jimiž by bylo vůbec možné odůvodnit existenci takového síta.*“¹⁵¹ I sám ÚS už ostatně občas uznává, že smyslem obligatorního právního zastoupení je jak ochrana účastníků, tak právě filtrace soudního nápadu: „*Účelem a smyslem povinného zastoupení v řízení o dovolání dle o. s. ř. a v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví, proti němuž stěžovatel brojí, je primárně zájem na tom, aby se účastníkovi v těchto specifických typech řízení dostalo kvalifikované právní pomoci tak, aby jeho podání vyhovovalo především formálním požadavkům na ně kladeným, a aby soud, jenž v těchto případech rozhoduje zpravidla bez nařízení ústního jednání, mohl rozhodnout bez zbytečných průtahů. Účelem povinného zastoupení dle*

¹⁴⁸ Rozhodnutí EKLP o přijatelnosti Thaw proti Spojenému království ze dne 21. 5. 1997, stížnost č. 27435/95.

¹⁴⁹ Viz stanovisko ÚS Pl. ÚS-st 1/96 ze dne 21. 5. 1996: „*Smyslem procesního institutu povinného zastoupení podle uvedeného nálezu Ústavního soudu je zajištění kvalifikovaného uplatňování práv v řízení před Ústavním soudem.*“

¹⁵⁰ Kritiku takové paternalistické nekompromisnosti viz in Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 215–229.

¹⁵¹ Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

*příslušných ustanovení správních řádů je ovšem i ochrana soudního systému před tím, aby soudy vyšších stupňů, v těchto řízeních příslušné, nebyly zahlceny množstvím nekvalifikovaných a zjevně neopodstatněných podání osob, které např. ani nevyčerpaly možnosti hájení svých práv před soudy nižších stupňů či před správními orgány. Ústavní soud připomíná, že nutnost zabývat se vyřizováním zcela zjevně neopodstatněných, formálně nepřípustných, obsahově nesrozumitelných či zmatečných podání vede k přetížení soudního systému, z toho plynoucím průtahům a ke zvýšeným nákladům státu i samotných účastníků.*¹⁵²

Ke splnění požadavků formální nebo materiální nezbytnosti právního zastoupení i nemajetným slouží právo na právní pomoc. To je výslovně zakotveno na ústavní úrovni v čl. 37 odst. 2 LZPS: „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“

V civilním řízení je jeho realizace provedena v § 30 o. s. ř.:

„(1) Účastniku, u něhož jsou předpoklady, aby byl soudem osvobozen od soudních poplatků (§ 138), předseda senátu ustanoví na jeho žádost zástupce, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů. O tom, že může tuto žádost podat, je předseda senátu povinen účastníka poučit.

(2) Vyžaduje-li to ochrana zájmů účastníka nebo jde-li o ustanovení zástupce pro řízení, v němž je povinné zastoupení advokátem (notářem), ustanoví mu předseda senátu v případě uvedeném v odst. 1 zástupce z řad advokátů.“

V řízení ve správním soudnictví (specifickou úpravu pro trestní řízení viz v podkapitole 8.5) je pak v obdobném § 35 odst. 8 s. ř. s. uvedeno: „(8) Navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odst. 2 platí v takovém případě stát.“ Ve správním soudnictví je ovšem samostatným problémem fakt, že ani sebelepší ustanovený advokát už v řízení před správními soudy mnoho nenapraví, pokud nezastoupený laický účastník vše pokazil už v předcházejícím správním řízení, kde zastoupen nebyl. Ve správním řízení přitom právo na právní pomoc zakotveno není, neboť zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, pamatuje v § 32 a 33 toliko na zastoupení na základě plné moci, zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, nikoli na ustanovení advokáta.

Opominout nelze ani specifickou úpravu zákona o ÚS. Podle něj sice neustanovuje ÚS stěžovateli přímo zástupce, § 83 zákona o ÚS ovšem umožňuje, aby náklady zastoupení nemajetných účastníků zaplatil stát: „(1) Odůvodňují-li to osobní a majetkové poměry stěžovatele, zejména nemá-li dostatečné prostředky k placení nákladů spojených se zastoupením (§ 29 a § 30 odst. 1), a nebyla-li ústavní stížnost odmítnuta, soudce zpravodaj rozhodne na návrh stěžovatele

¹⁵² Usnesení III. ÚS 473/09 ze dne 15. 10. 2009.

podaný před prvním ústním jednáním, že náklady na jeho zastoupení zcela nebo zčásti zaplatí stát.“

Za poněkud problematické lze označit, že je sice relativně přesně – zákonými podmínkami i na ně navazující judikaturou – vymezeno, za jakých podmínek je možno advokáta ustanovit, na druhé straně otázka, kdo konkrétně má být tím ustanoveným advokátem, je ponechána převážně volnému uvážení soudců, což může vytvořit prostor pro „přihrávání“ atraktivních kauz oblíbeným advokátům, a naopak problémových či časově náročných kauz advokátům neoblíbeným. Tam, kde soud ustanovuje advokáta pro řízení o opravném prostředku proti svému vlastnímu rozhodnutí, například při rozhodování krajských soudů o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti, je pak na pováženou, že mají fakticky v rukách rozhodnutí o tom, kdo (a jak) bude kritizovat před vyšším soudem jejich vlastní rozhodnutí.

Varianta *pro bono* (nebo „*pro deo*“, jak je označováno v některých západoevropských zemích¹⁵³) zastupování je v ČR stále „ve vývinu“,¹⁵⁴ nicméně v § 18 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, je tato možnost nabízená Českou advokátní komorou nemajetným účastníkům řízení zakotvena: „2) *Ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona, má právo, aby mu Komora na základě jeho včasného návrhu advokáta určila. (...)*

(3) *Pokud žadatel žádá, aby mu byly právní služby určeným advokátem poskytnuty bezplatně nebo za sníženou odměnu, je povinen současně s podáním návrhu na určení advokáta Komorou prokázat, že jeho příjmové a majetkové poměry takové poskytnutí právních služeb odůvodňují (...).*“ I určování advokátů ze strany ČAK je ovšem zatíženo potížemi, spočívajícími například v malém počtu advokátů specializujících se právě na otázky, v nichž je právní pomoc nejčastěji vyžadována. To je například podávání žalob ve věcech sociálního zabezpečení či podávání ústavních stížností (jich se týká ročně zhruba 400 ze 600 úspěšných žádostí o určení advokáta ze strany ČAK).¹⁵⁵ Další potíží je, že mnozí advokáti vykonávají právní pomoc neochotně a bez nadšení, ba vnímají ji spíše jako svého druhu „kárné opatření“. Pak se ovšem nelze divit mnohdy nízké kvalitě jimi sepisovaných podání. Jak připomíná Kateřina Šimáčková, „*kvalitní právní pomoc poskytne jen takový právník, který je ve věci angažován a chce kvalitní právní pomoc poskytnout, nikoli někdo, kdo byl ustanoven, a je to jeho*

¹⁵³ Například v Belgii, jak na to autora upozornila belgická kolegyně Charlotte Brandt.

¹⁵⁴ Viz například záslužné aktivity Pro bono aliance, usilující o zvýšení účinnosti právního systému při ochraně lidských práv a dalších veřejných zájmů a zasazující se zejména o větší dostupnost právní pomoci a společensky odpovědný výkon právnických profesí (<http://www.probonoaliance.cz/cz/dostupnost-pravni-pomoci/> [cit. 2011-12-26]).

¹⁵⁵ Vycházíme z údajů ředitelky pobočky ČAK v Brně Ireny Schejbalové v jejím příspěvku *Česká advokátní komora a její postavení při zajišťování bezplatné právní pomoci*, předneseném v rámci konference Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

*právní povinnost, kterou musí splnit. Pro bono zastupování by mělo být vnímáno jako nezpochybnitelná součást profesního étosu advokacie. A jsou advokáti, velmi často jsou to ti nejlepší ve své profesi, kteří dobře a rádi radí zadarmo těm slabým, protože to považují za svou profesní povinnost, ale není jich dost.*¹⁵⁶

Tato možnost přitom nedopadá jen na účastníky, kteří si nemohou advokáta dovolit finančně, ale i na ty, které například nikdo zastupovat nechce (viz k tomu například rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2010, sp. zn. 6 Ads 19/2008,¹⁵⁷ nebo rozsudek ESLP Bertuzzi proti Francii,¹⁵⁸ kde ESLP označil za porušení práva na přístup k soudu, když francouzské soudy neustanovily stěžovateli advokáta poté, co jej tři postupně ustanovení advokáti odmítli zastupovat ve sporu proti právníkovi, s nímž měli všichni osobní vazby). Dopadá pak dokonce nejen na fyzické osoby, ale i na osoby právnické, ba i na samosprávné korporace.

Chudá městská část. K tomuto závěru dospěl ÚS v nálezu IV. ÚS 13/98 ze dne 3. 9. 1998, kde jej dovodil z toho, že připuštění osvobození od soudních poplatků, s nímž je spjata i možnost ustanovení bezplatného advokáta, jen pro fyzické osoby, a nikoli pro osoby právnické, včetně obcí (zde konkrétně Městské části Praha 14, která neúspěšně požádala o osvobození od soudních poplatků), by znamenalo porušení práva na rovnost zbraní (podrobně viz podkapitolu 6.3): „*Zásada rovnosti stran je stěžejní zásadou spravedlivého procesu. Je zakotvena v čl. 37 odst. 3 Listiny a v čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a promítá se také do řady ustanovení procesních předpisů. Občanský soudní řád výslovně rovnost účastníků řízení stanoví v ustanovení § 18, z něhož pro soudy plyne povinnost zajistit účastníkům stejné, tj. rovnocenné možnosti k uplatňování jejich práv. Je proto třeba také při interpretaci ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., z jehož dikce plyne, že jeho použití se může dovolávat každý účastník, vycházet z pohledu uvedené ústavní zásady rovnosti. Právnické osoby, mezi něž patří i jednotky územní samosprávy, mají způsobilost být účastníkem řízení, a soud s nimi tedy musí zacházet stejným způsobem jako s účastníkem řízení, který je fyzickou osobou. Skutečnost, že zjišťování poměrů právnické osoby při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by mělo být obtížné či nákladné, sama o sobě nemůže být důvodem k tomu, aby u takového účastníka řízení byla předem a bez dalšího vyloučena možnost použití ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., jehož aplikace může ve svých důsledcích ovlivnit i tak významné právo, jako je právo na přístup k soudu.*“

Otázka přístupu k bezplatné právní pomoci je řešena i na úrovni EU, a to obecně v poslední větě čl. 47 Listiny EU, podle níž „*bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti*“. V oblastech, na něž ve smyslu

¹⁵⁶ Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnepřávanějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

¹⁵⁷ Publ. pod č. 2179/2011 Sb. NSS.

¹⁵⁸ Rozsudek ESLP Bertuzzi proti Francii ze dne 13. 2. 2003, stížnost č. 36378/97.

aplikačního rámce vymezeného v čl. 51 odst. 1 Listina EU dopadá, tedy na vnitrostátní úrovni zejména ve sporech ze spotřebitelských smluv, antidiskriminačním právem aj., poskytuje širší ochranu než LZPS, zejména výslovným příkazem bezplatnosti.

Konkrétně, ovšem pouze v omezeném dosahu, je pak právní pomoc upravena ve směrnici Rady 2003/8/ES ze dne 27. 1. 2003 o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech. Ta se vztahuje na přeshraniční spory v občanských a obchodních věcech – a to bez ohledu na to, jakou „nálepku“ nese soud o nich rozhodující, ovšem výslovně vyloučeny z působnosti jsou daňové, celní a správní věci¹⁵⁹ – a ve své preambuli vychází z toho, že všechny členské státy jsou smluvními stranami Evropské úmluvy, z níž plyne mimo jiné zachování zásady rovnosti stran sporu:

„(5) Účelem této směrnice je podpořit poskytování právní pomoci v přeshraničních sporech osobám, které nemají dostatečné finanční prostředky, je-li tato podpora nezbytná k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. Obecně uznávané právo na přístup ke spravedlnosti je potvrzeno také čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

(6) Nedostatek finančních prostředků strany sporu, žalobce nebo odpůrce, ani obtíže vyplývající z přeshraničního rozměru sporu nesmějí bránit účinnému přístupu ke spravedlnosti.

(...)

(10) Všechny osoby, jež jsou stranami v občanském nebo obchodním sporu v oblasti působnosti této směrnice, musí být schopny uplatňovat svá práva u soudů, a to i v případě, kdy jim jejich osobní finanční situace znemožňuje nést náklady soudního řízení. Právní pomoc se považuje za přiměřenou, jestliže umožňuje jejímu příjemci účinný přístup ke spravedlnosti za podmínek stanovených touto směrnicí.

(11) Právní pomoc by měla zahrnovat poradenství před zahájením soudního řízení s cílem dosáhnout mimosoudního vyrovnání, právní pomoc při podání žaloby a zastupování před soudem a částečné nebo úplné osvobození od nákladů soudního řízení.“

V čl. 3 odst. 1 je pak stanoveno, že „každá fyzická osoba účastnící se sporu, na kterou se vztahuje tato směrnice, má právo na přiměřenou právní pomoc k zajištění svého účinného přístupu ke spravedlnosti v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí“, a je určen rozsah přiměřené právní moci; v čl. 4 je poté zaručeno nediskriminační poskytování.¹⁶⁰ Lze se podívat, proč by měla být právní pomoc řešena – v souladu se zásadou subsidiarity – na úrovni EU.

¹⁵⁹ K právu na právní pomoc ve správním řízení viz Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 293–298.

¹⁶⁰ „Článek 3

Právo na právní pomoc

1. Každá fyzická osoba účastnící se sporu, na kterou se vztahuje tato směrnice, má

Odpověď poskytuje právě přeshraniční povaha sporů, jichž se směrnice týká, neboť právě z ní vyplývají některé náklady, které nejsou typické pro vnitrostátní spory a které by mohly potenciální účastníky sporů odradit nejen od souzení, ale hlavně od vstupování do právních vztahů, z nichž by souzení mohlo vyplynout. Ostatně problém s tím, že souzení přes hranice je náročnější, a to nejen finančně, se snaží řešit i řada dalších legislativních počínů EU.¹⁶¹ Právě na úhradu těchto specificky přeshraničních nákladů směrnice pamatuje, když v čl. 7 a 8 slibuje úhradu zejména ve vztahu k nákladům na tlumočení, na překlad dokumentů vyžadovaných soudem nebo příslušným orgánem a předložených příjemcem, které jsou pro rozhodnutí dané věci nezbytné; k cestovním nákladům, které má nést žadatel, jestliže fyzickou přítomnost osob zúčastněných na projednávání žadatelovy věci soudem vyžadují právní předpisy nebo soud dotyčného členského státu; a dále ve vztahu k nákladům na pomoc místního advokáta či překlad žádosti a podkladů potřebných při podání žádosti orgánům dotyčného členského státu. Tato směrnice byla na vnitrostátní úrovni provedena zvláštním zákonem č. 629/2004 Sb., o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie.

právo na přiměřenou právní pomoc k zajištění svého účinného přístupu ke spravedlnosti v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí.

2. Právní pomoc se považuje za přiměřenou, jestliže zaručuje

- a) poradenství před zahájením soudního řízení s cílem mimosoudního vyrovnání,*
- b) právní pomoc a zastupování před soudem a osvobození od nákladů řízení, které nese příjemce, nebo částečnou náhrad[ou] těchto nákladů příjemce, včetně nákladů uvedených v čl. 7 a poplatků osobám pověřeným soudem k provádění úkonů během soudního řízení.*

V členských státech, ve kterých neúspěšná strana hradí náklady protistraně, prohraje-li příjemce pomoci spor, zahrne právní pomoc náklady protistrany, jestliže by tyto náklady příjemce nesl, kdyby měl bydliště nebo obvyklý pobyt v členském státě, v němž se koná řízení.

3. Členské státy nemusí poskytovat právní pomoc nebo právní zastoupení před soudy v řízení zvláště přízpůsobeném tomu, aby se účastníci řízení mohli sami obhajovat před soudem, kromě případů, kdy soud nebo jiný příslušný orgán rozhodne jinak z důvodu zajištění rovnosti stran nebo vzhledem ke složitosti věci.

4. Členské státy mohou požadovat, aby příjemci právní pomoci zaplatili přiměřené příspěvky na úhradu nákladů soudního řízení s přihlédnutím k podmínkám uvedeným v čl. 5.

5. Členské státy mohou stanovit, že příslušný orgán může rozhodnout, že příjemci právní pomoci musí tuto pomoc plně nebo částečně nahradit, jestliže se jejich finanční situace podstatně zlepšila nebo bylo-li rozhodnutí poskytnout právní pomoc přijato na základě nepravdivých informací, které poskytl příjemce.

Článek 4

Zákaz diskriminace

Členské státy poskytují právní pomoc bez rozdílu občanům Unie a občanům třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě.“

¹⁶¹ Viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1393/2007 ze dne 13. 11. 2007 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech (doručování písemností) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1348/2000.

Právo na právní pomoc je tedy zakotveno na celé řadě úrovní, v celé řadě právních předpisů, cesta k jeho naplnění a vůbec cesta k efektivnímu přístupu k soudu je však z pohledu mnoha jednotlivců v jurisdikci ČR ještě pořádně daleká, a hlavně drahá, jak připomíná Kateřina Šimáčková: „*K tomu, abyste se domohli svých práv u soudu, tedy potřebujete v Čechách a na Moravě zpravidla peníze na soudní poplatek, advokáta, doručovací adresu, schopnost identifikovat, v čem spočívá právní problém, znalost procedur a hodně času, síly a vytrvalosti. I když jen žádáte o bezplatného advokáta, tak potřebujete také znalost, koho a jak požádat, tedy znalost svých nároků a procedur, doručovací adresu, čas. Tohle nemáte, pokud jste skutečně slabý, chudý, nemocný, unavený nebo hloupý. Vůbec nevíte, kam zajít a s kým se poradit. (...) Důvěryhodný stát, demokratická společnost založená na rovnosti lidí, nemůže vylučovat z přístupu k základním právům lidí jen podle jejich majetkové či sociální situace nebo intelektuálních schopností a dovedností. Pokud Listina základních práv a svobod garantuje právo na přístup k soudu, pak má stát povinnost vytvořit takový systém bezplatné právní pomoci, aby k němu měl rovný přístup opravdu každý.*“¹⁶²

4.9 Další způsoby omezení práva na přístup k soudu

Dalším legitimním účelem omezujícím přístup k soudu je například národní bezpečnost. Ve vztahu k českému právu se to projevuje zejména v právu na rovnost zbraní (viz podkapitola 6.3, kde je zmíněno i omezení přístupu k soudu omezením přístupu ke zdravotnické dokumentaci v rozsudku K. H. a ostatní proti Slovensku¹⁶³). ESLP se jím zabýval v rozsudku Tinnelly a McElduff proti Spojenému království,¹⁶⁴ kde tento legitimní účel sice v principu akceptoval, označil však za nepřiměřené, pokud důvody národní bezpečnosti umožňovaly britskému ministerstvu vnitra vydat osvědčení, že nepřijetí do zaměstnání nebo jeho ukončení je v případě nějaké osoby v národním zájmu, což pak pracovní soudy (Employment Tribunals) musely akceptovat jako nevyvratitelný důkaz, takže soudní přezkum byl fakticky vyloučen. Nepřiměřeně aplikovalo důvody bezpečnosti i Rusko, když stěžovateli Khamidovovi zabránilo v přístupu k soudu velmi absolutním způsobem: na 15 měsíců všechny soudy v Čečensku prostě zavřelo, takže neměl žádný prostředek právní ochrany proti pobytu federálních policistů na svém pozemku. ESLP sice chápal, že situace v Čečensku

¹⁶² Šimáčková, K. *Denegatio iustitiae aneb Zamyšlení nad nejnespravedlivějšími rozsudky*, příspěvek na konferenci Dny práva, konané dne 24. 11. 2011 na Právnické fakultě MU v Brně.

¹⁶³ Rozsudek ESLP K. H. a ostatní proti Slovensku ze dne 28. 4. 2009, stížnost č. 32881/04.

¹⁶⁴ Rozsudek ESLP Tinnelly and Sons Ltd a McElduff proti Spojenému království ze dne 10. 7. 1998, stížnosti č. 20390/92 a 21322/92.

ospravedlňovala nefungování tamních soudů, podivil se ale, proč nebylo stěžovateli umožněno, aby svou žalobu podal jinde v Rusku.¹⁶⁵

Omezením práva na přístup k soudu může být i retroaktivní změna legislativy, která vyloučí úspěšnost dříve platného nároku. ESLP je chápavější k retroaktivním změnám procesních předpisů než k retroaktivnímu odnímání hmotných práv. To dokáže akceptovat, pouze pokud má vyřešit naprosto naléhavý veřejný zájem (jako byla například retroaktivní britská legislativa napravující předchozí legislativní pochybení, které vytvořilo zásadní mezeru v daňovém právu¹⁶⁶), jinak je odmítne, obvykle však nikoli jako porušení práva na přístup k soudu, ale jako obecnější porušení zásad právního státu (stejně je kvalifikuje i náš ÚS¹⁶⁷).

Jako omezení „vstupního“ práva na přístup k soudu pak ESLP někdy vnímá i zásahy týkající se konce jeho výkonu, tedy zásahy do práva, aby bylo konečné soudní rozhodnutí vydáno (průtahům v řízení je věnována kapitola 7, v rozsudku Ganci proti Itálii¹⁶⁸ ale ESLP kritizoval jako porušení práva na efektivní přístup k soudu to, že řízení o žádosti vězně o přesun do jiného režimu vězení se vlekle tak dlouho, až se tento režim na stěžovatele přestal vztahovat) a vykonáno (viz podkapitulu 6.7).

Krom toho si lze samozřejmě představit celou řadu dalších faktorů omezujících přístup k soudu: počínaje obecnými principy, které zamezují dvojímu projednání téže věci (*res iudicata* či zásada *ne bis in idem*, rozebíraná v podkapitole 8.8), přes milost prezidenta republiky (viz její rozbor v kapitole 10) a konče obtížnou zeměpisnou dostupností soudů. To je samozřejmě potenciálně problém spíše v rozlehlejších zemích, než je ČR, nicméně i v českém právu můžeme vysledovat některá ustanovení, která mají usnadnit přístup k soudu některým účastníkům, pro něž by například soudní jednání v Praze mohlo být nedostupné. Takovým ustanovením je třeba § 7 odst. 3 s. ř. s., který tvoří výjimku z obecné místní příslušnosti soudu podle místa sídla správního orgánu, a stanoví, že „*ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje*“. Jinak by totiž byl v těchto věcech místně příslušný vždy Městský soud v Praze jako soud místa sídla České správy sociálního zabezpečení, což by znamenalo nejen zátěž pro tento konkrétní soud, ale zejména také pro žalobce ze vzdálenějších koutů republiky.

¹⁶⁵ Rozsudek ESLP Khamidov proti Rusku ze dne 15. 11. 2007, stížnost č. 72118/01.

¹⁶⁶ Rozsudek ESLP National and Provincial Building Society a ostatní proti Spojenému království ze dne 23. 10. 1997, stížnosti č. 21319/93; 21449/93 a 21675/93, § 112.

¹⁶⁷ Viz z poslední doby nálezný ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (publ. pod č. 119/2011 Sb.), body 144–149, týkající se retroaktivních změn ve zdanění a výši příspěvků na stavební spoření.

¹⁶⁸ Rozsudek ESLP Ganci proti Itálii ze dne 30. 10. 2003, stížnost č. 41576/98.

4.10 Kadi – právo na přístup k soudu z pohledu ESD

Jak je právo na přístup k soudu důležité pro ESD, se snad nejlépe ukázalo v hojně diskutovaném rozsudku Kadi, tedy konkrétně (protože „Kadi“ je v judikatuře ESD/Soudního dvora a Soudu první instance/Tribunálu příběhem na pokračování) v rozsudku velkého senátu ESD ve věci C-402/05 P Yassin Abdullah Kadi proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství ze dne 3. 9. 2008 a ve stanovisku generálního advokáta Poiarese Madura v této věci.

*Fiat iustitia Europa, pereat mundus!*¹⁶⁹ Na počátku byly rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1267(1999)(5), 1333(2000)(6) a 1390(2002)(7), přijaté na základě kapitoly VII Charty OSN, neboť Rada bezpečnosti měla za to, že odstranění mezinárodního terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Rezoluce mimo jiné stanovily, že všechny státy musí přijmout opatření ke zmrazení prostředků a jiných finančních aktiv jednotlivců a subjektů spojených s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, jak byli tito jednotlivci a subjekty určeni výborem Rady bezpečnosti složeným ze všech jejích členů (dále jen „Výbor pro sankce“). Dne 8. 3. 2001 uveřejnil Výbor pro sankce první konsolidovaný seznam osob a subjektů, na které se mělo vztahovat zmrazení prostředků. Tento seznam byl od té doby několikrát změněn a doplněn. V právu ES byly tyto rezoluce a seznam k nim připojený provedeny v nařízení Rady č. 467/2001. Dne 19. 10. 2001 bylo na seznam Výborem pro sankce přidáno i jméno Yassina Abdullaha Kadiho („navrhovatele“), který měl bydliště v Saúdské Arábii, protože byl určen za osobu podezřelou z podpory terorismu, jejíž prostředky a jiné finanční zdroje měly být zmrazeny. V důsledku toho se jeho jméno automaticky objevilo i na seznamu v příloze I zmíněného nařízení. Dne 27. 5. 2002 bylo toto nařízení zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 881/2002. Navrhovatel však nadále zůstal na seznamu – v příloze I napadeného nařízení – jako osoba podezřelá z podpory terorismu, jejíž prostředky musí být zmrazeny. Napadené nařízení, ve znění změn a doplňků, v čl. 2 stanovilo, že „[v]šechny prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu určenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I, nebo jsou v jeho vlastnictví nebo držbě, se zmrazují“. Dne 18. 12. 2001 navrhovatel podal k Soudu prvního stupně žalobu proti Radě a Komisi, kterou žádal, aby soud zrušil nařízení č. 2062/2001 a č. 467/2001 v rozsahu, ve kterém se ho týkají. Po zrušení nařízení č. 467/2001 se Soud prvního stupně rozhodl zacházet s případem jako se žalobou na neplatnost napadeného nařízení směřující pouze proti Radě, podporované Komisí a Spojeným královstvím. Navrhovatel tvrdil, že Rada neměla pravomoc přijmout napadené nařízení a že nařízení porušuje řadu jeho základních práv, zejména právo na ochranu majetku a právo na spravedlivý proces. Rozsudkem ze dne 21. 9. 2005 ve věci T-315/01 Kadi v. Rada a Komise Soud prvního stupně potvrdil napadené nařízení a zamítl všechny žalobní důvody navrhovatele. Navrhovatel podal kasační opravný prostředek proti rozsudku Soudu prvního stupně. Kromě navrhovatele byly

¹⁶⁹ Budiž evropská spravedlnost, ať zhyne svět!

účastníky řízení o kasačném opravném prostředku Rada, Komise a Spojené království, jakož i Španělsko, Francie a Nizozemsko coby vedlejší účastníci řízení. Není úkolem tohoto rozboru zaměřit se na všechny aspekty tohoto rozhodnutí, zde plně postačují ty, které se týkají našeho tématu, tedy práva na přístup k soudu. Generální advokát Poiares Maduro se totiž musel nejprve zabývat otázkou právního základu napadeného nařízení a následně se vyjádřit k tomu, jak musí být popsán vztah mezi mezinárodním právním řádem a právním řádem ES ve světle autonomie tohoto „nového právního řádu“, zavedeného Smlouvou o založení ES, která není pouze dohodou mezi státy, ale i dohodou mezi občany Evropy. Právní řád ES se tak váže na existující právní řád mezinárodního práva veřejného, ale zároveň se od něho odlišuje – jinak řečeno, zakládací smlouvy vytvořily vnitřní právní řád transnárodních dimenzí a teď představují jeho „základní ústavní listinu“. Generální advokát nakonec dospěl k závěru, že soudy Společenství určují účinek mezinárodních závazků v rámci právního řádu Společenství odkazem na podmínky stanovené právem Společenství. Z toho mu vyplynulo, že „pokud by dohoda, která byla přijata bez řádného právního základu – nebo nesprávným rozhodovacím postupem –, měla účinky v právním řádu Společenství, mělo by to zásadní institucionální dopady na Společenství a členské státy. Podobná obava poznamenává věci, ve kterých Soudní dvůr rozhodl, že při přijímání závazků na mezinárodní scéně mají orgány Společenství a členské státy povinnost loajální spolupráce. Pokud je mezinárodní dohoda uzavřena v rozporu s touto povinností, může jí být odepřen účinek v právním řádu Společenství. Ještě případnější je v kontextu projednávané věci skutečnost, že Soudní dvůr příležitostně ověřuje, zda akty přijaté Společenstvím pro účely vnitřního provedení mezinárodních závazků jsou v souladu s obecnými zásadami práva Společenství.“ Byl tedy dán základ pro to, aby EU nepřejala slepě seznam předložený jí Radou bezpečnosti, ale aby posoudila soulad jeho přijetí se základními právy tvořícími zásadní hodnoty práva EU (a to nejen pohledem *juris cogentis*, jak navrhoval Soud prvního stupně): „Ačkoli Soudní dvůr věnuje velkou péči dodržování závazků, které připadají Společenství na základě mezinárodního práva, snaží se zaprvé a především chránit ústavní rámec vytvořený Smlouvou. Bylo by tudíž nesprávné dojít k závěru, že jakmile je Společenství vázáno pravidlem mezinárodního práva, soudy Společenství se musí před tímto pravidlem sklonit, naprosto s ním souhlasit a použít ho bezpodmínečně v právním řádu Společenství. Vztah mezi mezinárodním právem a právním řádem Společenství se řídí samotným právním řádem Společenství a mezinárodní právo může prostoupit tímto právním řádem pouze za podmínek stanovených ústavními zásadami Společenství.“ To ESD umožnilo odmítnout – byť ne jazykem českého přísloví, ale citací Montesquieuova *O duchu zákonů* – tezi, že když se kácí les mezinárodního terorismu, létají třísky individuálních práv: „Zajisté, výjimečné okolnosti mohou odůvodnit omezení svobody jednotlivců, jež by nebylo za normálních podmínek přijatelné. To by nás ale nemělo svádět k tomu, abychom prohlásili, že jsou případy, ve kterých je třeba na chvíli přehodit závoj přes svobodu, tak jak se zakrývají sochy bohů“.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Montesquieu, Ch. L. *De l'Esprit des Lois*, kniha XII („Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux“). Cit. dle poznámky č. 41 ke stanovisku generálního advokáta.

Neznámená to ani jak tvrdí Spojené království, že soudní přezkum takových případů by měl být pouze „velmi okrajový“. Naopak, tam, kde se má za to, že rizika pro veřejnou bezpečnost jsou mimořádně vysoká, je vyvíjen skutečně velký tlak na přijetí opatření, která nezohledňují práva jednotlivců, zejména ve vztahu k jednotlivcům, kteří mají omezený nebo žádný přístup k politickému procesu. V takových případech by proto soudy měly plnit svou povinnost dbát na dodržování pravidel právního státu se zvýšenou ostražitostí. Ty samé okolnosti, které mohou odůvodnit výjimečná omezení základních práv, tedy rovněž vyžadují, aby soudy pečlivě zvážily, zda tato omezení nepřesahují rámec toho, co je nezbytné.“ Mandant trval na tom, že boj proti terorismu není trumfovou kartou, která by měla ESD zaslepit, ale pouhým legitimním účelem, který může odůvodnit zásah do práv (v kontextu této kapitoly stejně jako třeba ochrana před zahlcením soudů), ale pouze za podmínky přiměřenosti, jinak řečeno, má být posouzen jako jakýkoli jiný zásah do základních práv: Co z toho vyplývá pro přístup pana Kadiho k soudu? Generální advokát se ztotožnil s tím, že „předcházení mezinárodnímu terorismu může odůvodnit omezení práva na ochranu majetku. Avšak to nezabývá ipso facto orgány povinnosti prokázat, že tato omezení jsou odůvodněna ve vztahu k dotyčné osobě. Procesní záruky jsou nezbytné právě z toho důvodu, aby zajistily, že tomu tak skutečně je. Při neexistenci takových záruk porušuje zmrazení aktiv jednotlivce na neomezenou dobu právo na ochranu majetku.

48. Navrhovatel tvrdí, že pokud jde o sankce, které mu byly uloženy, žádné takové záruky neexistují. Tvrdí, že nedostal žádnou příležitost být vyslechnut ohledně údajných skutečností a okolností a důkazů, které byly vůči němu předloženy. Tvrdí, že by byl v lepším postavení, kdyby byla proti němu vznesena trestní obvinění, jelikož v takovém případě by mohl alespoň využívat ochrany, kterou poskytuje trestní řízení. V této souvislosti se snaží dovolávat práva být vyslechnut správními orgány, jakož i práva na účinný soudní přezkum nezávislým soudem.

49. Jak právo být vyslechnut, tak i právo na účinný soudní přezkum představují základní práva, která tvoří součást obecných zásad práva Společenství. Podle ustálené judikatury „respektování práva být vyslechnut v každém řízení, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení určité osoby, je základní zásadou práva Společenství a musí být zajištěno i při neexistenci jakéhokoliv předpisu týkajícího se dotčeného řízení (...). Tato zásada vyžaduje, aby osoby, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, mohly užitečně vyjádřit své stanovisko ohledně skutečností, které jsou jim vytýkány.“¹⁷¹ Co se týče práva na účinný soudní přezkum, Soudní dvůr rozhodl, že „Evropské společenství je společenstvím práva, v rámci něhož jeho orgány podléhají přezkumu, zda jsou jejich akty v souladu se Smlouvou a obecnými právními zásadami, jejichž součástí jsou základní práva. (...) Jednotlivci tedy musejí mít nárok na účinnou soudní ochranu práv, která jim přiznává právní řád Společenství, přičemž právo na takovou ochranu je součástí obecných právních zásad vyplývajících ze společných ústavních tradic členských států.“¹⁷²

¹⁷¹ Rozsudek ESD ze dne 24. 10. 1996, ve věci C-32/95 P, Komise proti Lisrestal a další, bod 21. Cit. dle poznámky č. 50 ke stanovisku generálního advokáta.

¹⁷² Rozsudek ESD ze dne 25. 7. 2002, ve věci C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores proti Radě, body 38 a 39. Cit. dle poznámky č. 51 ke stanovisku generálního advokáta.

(...)

52. Právo na účinný soudní přezkum má mezi základními právy přední postavení. I když některá omezení tohoto práva mohou být přípustná, pokud existují jiné převažující zájmy, je v demokratické společnosti nepřijatelné, aby byla dotčena samotná podstata tohoto práva. Jak Evropský soud pro lidská práva uvedl ve věci *Klass a ostatní*, „právní stát mimo jiné znamená, že zásah výkonných orgánů do práv jednotlivce musí podléhat účinné kontrole, která by měla být za normálních okolností zajištěna soudně, přinejmenším v poslední instanci, jelikož soudní kontrola nabízí nejlepší záruky nezávislosti, nestrannosti a řádného procesu.“¹⁷³

53. Navrhovatel je uveden na seznamu v příloze I napadeného nařízení několik let a orgány Společenství mu stále odmítají poskytnout příležitost zpochybnit důvody pro jeho další setrvání na seznamu. Ve skutečnosti proti němu vznesly velmi vážná obvinění a podrobily ho na základě toho přísným sankcím. Zcela však odmítají možnost, že by nezávislý soud mohl posoudit spravedlivost těchto obvinění a přiměřenost těchto sankcí. V důsledku tohoto odmítnutí existuje reálná možnost, že sankce uložené navrhovateli v rámci Společenství mohou být nepřiměřené, nebo dokonce uložené nesprávné osobě, a přesto mohou platit bez časového omezení. Soudní dvůr nemá žádnou možnost zjistit, zda tomu tak ve skutečnosti je, ale pouhá existence této možnosti je nepřijatelná ve společnosti, která dodržuje pravidla právního státu.

54. Pokud by existoval skutečný a účinný mechanismus soudní kontroly nezávislým soudem na úrovni OSN, mohlo by to zprostit Společenství povinnosti zajistit soudní kontrolu prováděcích opatření, která se uplatní v rámci právního řádu Společenství. Nicméně žádný takový mechanismus v současné době neexistuje. Jak samotná Komise i Rada zdůraznily ve svých vyjádřeních, rozhodnutí, zda vymazat osobu ze sankčního seznamu OSN, zůstává zcela v diskreční pravomoci Výboru pro sankce – diplomatického orgánu. Za těchto okolností je třeba mít za to, že právo na soudní přezkum nezávislým soudem není na úrovni OSN zajištěno. V důsledku toho se orgány Společenství nemohou vzdát řádného soudního přezkumu při provádění dotčených rezolucí Rady bezpečnosti v rámci právního řádu Společenství.

55. Z toho vyplývá, že navrhovatelův žalobní důvod tkívá v tom, že napadené rozhodnutí porušuje právo být vyslechnut, právo na soudní přezkum a právo na ochranu majetku, je opodstatněný. Soudní dvůr by měl zrušit napadené nařízení v rozsahu, ve kterém se týká navrhovatele.“

Soudní dvůr se pak s tímto postojem v zásadě ztotožnil ve svém rozsudku ze dne 3. 9. 2008 (tentokrát už ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation*), byť jazykem zdaleka ne tak poetickým. Shledal, že práva pana Kadiho, zejména právo na spravedlivý proces, nebyla respektována, byť třeba Komise, podporující spíše snahu o spolupráci s orgány OSN, tvrdila, že je chránilo již rozhodování orgánů OSN. Ty se totiž v ochraně práv jednotlivců zařazených na seznam polepšily. Podle ESD ovšem pozdě a málo:

¹⁷³ Rozsudek ESLP *Klass a ostatní* proti Německu ze dne 6. 9. 1978, stížnost č. 5029/71, § 55. Cit. dle poznámky č. 53 ke stanovisku generálního advokáta.

„319 Komise je toho názoru, že pokud mají dotčení jednotlivci a subjekty v uvedeném režimu sankcí přijatelnou možnost být vyslechnuti díky správnému kontrolnímu mechanismu v rámci právního systému Spojených národů, neměl by Soudní dvůr žádným způsobem zasahovat.

320 K tomu je třeba nejprve uvést, že i když byl na základě několika rezolucí přijatých Radou bezpečnosti režim omezujících opatření zavedený Spojenými národy pozměněn, pokud jde o zápisy a výmazy v konsolidovaném seznamu [viz konkrétně rezoluci 1730 (2006) ze dne 19. 12. 2006 a rezoluci 1735 (2006) ze dne 22. 12. 2006], došlo k těmto změnám až po přijetí sporného nařízení, takže k nim v rámci tohoto kasačního opravného prostředku v zásadě nelze přihlížet.

321 V každém případě důsledkem skutečnosti, že v rámci systému Spojených národů existuje přezkumné řízení prováděné před Výborem pro sankce, nemůže být, ani při zohlednění nedávných změn učiněných v uvedeném řízení, všeobecná soudní imunita v rámci vnitřního právního řádu Společenství.

322 Nezdá se totiž, že by pro takovouto imunitu, která by byla významnou odchylkou od režimu soudní ochrany základních práv stanoveného Smlouvou o ES, existovalo odůvodnění, neboť toto přezkumné řízení neposkytuje zjevně záruky soudní ochrany.

323 I když je v tomto ohledu nyní možné, aby se kterákoli osoba nebo subjekt obrátily přímo na Výbor pro sankce s žádostí o výmaz z konsolidovaného seznamu v tzv. přijímacím středisku, nelze než konstatovat, že řízení před Výborem pro sankce si i nadále zachovává převážně mezistátní a diplomatickou povahu, neboť dotčené osoby a subjekty nemají skutečnou možnost hájit svá práva a uvedený Výbor přijímá svá rozhodnutí na základě konsenzu, přičemž každý z jeho členů má právo veta.

324 Ze směrnic Výboru pro sankce, ve znění posledních změn ze dne 12. 2. 2007, v tomto ohledu vyplývá, že žadatel, který podal žádost o výmaz, nemůže během řízení před Výborem pro sankce sám jakkoli uplatnit svá práva ani nemůže být pro tyto účely zastoupen, neboť předat případná vyjádření k této žádosti může pouze vláda státu jeho pobytu nebo státní příslušnosti.

325 Nadto uvedené směrnice neukládají Výboru pro sankce povinnost sdělit žadateli důvody a důkazy odůvodňující jeho zápis do konsolidovaného seznamu ani povinnost poskytnout mu přístup k těmto údajům, byť i jen omezený. Navíc v případě, že tento výbor žádost o výmaz zamítne, nemá povinnost uvést odůvodnění.

326 Z výše uvedeného vyplývá, že soudy Společenství musí v souladu s pravomocemi, které jim byly svěřeny na základě Smlouvy o ES, zajišťovat v zásadě úplný přezkum legality veškerých aktů Společenství z hlediska základních práv, která jsou součástí obecných zásad práva Společenství, a to včetně aktů Společenství, které stejně jako sporné nařízení provádí rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.“

ESD proto nezbylo než zrušit rozsudky Soudu prvního stupně i napadené nařízení, zejména pro rozpor se zásadou účinné soudní ochrany (a dále s právem na pokojné užívání vlastnictví):

„335 Podle ustálené judikatury totiž platí, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou práva Společenství, která vyplývá z ústavních tradic

společných členským státům a která byla zakotvena čl. 6 a 13 EÚLP, přičemž tato zásada byla znovu stvrzena v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 7. 12. 2000 v Nice.

336 Dále vzhledem k judikatuře Soudního dvora v jiných oblastech (...) musí být v projednávané věci rozhodnuto, že účinnost soudního přezkumu – který se musí vztahovat zejména na legalitu důvodů, o něž se v daném případě opírá zápis jména určité osoby nebo názvu určitého subjektu na seznam, který je přílohou I sporného nařízení a který má za následek to, že je vůči těmto adresátům zaveden soubor omezujících opatření – implikuje, že příslušný orgán Společenství má povinnost sdělit tyto důvody dotčené osobě nebo subjektu, v nejširším možném rozsahu, a to buď v okamžiku, kdy je o zápisu rozhodováno, nebo alespoň co nejdříve po rozhodnutí, aby těmto adresátům bylo umožněno využít v příslušných lhůtách jejich práva na opravný prostředek.

337 Dodržení této povinnosti sdělit odůvodnění je totiž nezbytné jak k tomu, aby adresátům omezujících opatření bylo umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na soud Společenství (...), tak i k tomu, aby byl soud Společenství plně schopen provést přezkum legality dotčeného aktu Společenství, jenž mu přísluší na základě Smlouvy o ES.

338 Pokud jde o práva obhajoby, konkrétně pak právo být vyslechnut, v případě takových omezujících opatření, jako jsou opatření, která ukládá sporné nařízení, nelze od orgánů Společenství vyžadovat, aby uvedené důvody sdělily před prvotním zápisem osoby nebo subjektu na uvedený seznam.“

Samostatným tématem na úrovni unijního práva by samozřejmě mohl být koncept účinné soudní ochrany práv pramenících z unijního práva,¹⁷⁴ tuto otázku však ponechme pojednáním o právu EU, nikoli o právu na spravedlivý proces.

¹⁷⁴ Viz např. rozsudek velkého senátu ESD C-432/05, Unibet v. Justitiekanslern ze dne 13. 3. 2007.

5 Požadavky na soud a soudce

„Já pohnána jsem
před soud těch, jež nikdy
za sobě rovné neuznám, soud mužů,
jimž důvěru mé srdce odpírá.“

Friedrich Schiller: *Marie Stuartovna*

Hlavní hrdina našeho příběhu o právu na spravedlivý proces, jednotlivec v jurisdikci ČR, se tedy v předchozí kapitole již dostal k vytouženému soudu a nyní si napjatě klade další otázky: jaký tento soud bude (o čemž bude pojednávat tato kapitola), jak s ním bude zacházet (téma šesté kapitoly) a jak dlouho mu to řízení bude trvat (téma sedmé kapitoly)?

Budeme sice vycházet především z úpravy Evropské úmluvy a rovněž ze specifické – a specifickou historickou zkušeností formované – úpravy české, ale nakonec dostane slovo i EU. Kromě zmíněných subjektů, respektive dokumentů se otázkou nezávislosti soudů a soudců zabývala řada orgánů a dokumentů, z nichž zmiňme na úrovni Rady Evropy alespoň Chartu evropských soudců z 20. 3. 1993, Evropskou chartu o statutu soudců Rady Evropy z roku 1998, Všeobecnou chartu soudce z listopadu 1999 či Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 12 z roku 1994.² Z poslední doby pak uveďme Zprávu o nezávislosti soudního systému (část I.: nezávislost soudců) z roku 2010, přijatou Benátskou komisí na 82. plenárním zasedání,³ či Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců z roku 2010.⁴ Při pohledu do 74 bodů naposledy jmenovaného dokumentu pochopíme, že i ČR má co zlepšovat, neboť má problémy se splněním bodu 8 (právo soudce obrátit se na nezávislou soudcovskou radu, pokud cítí ohrožení své nezávislosti), bodu 18 (povinnost představitelů zákonodárné a výkonné moci nekritizovat soudní rozhodnutí způsobem, který by podrýval veřejnou důvěru v justici), bodů 26–29 (existence celostátní soudcovské rady), bodů 46 a 47 (výběr soudců orgánem nezávislým na výkonné moci a aspoň z poloviny složeným ze soudců či alespoň doporučení soudců ke jmenování

¹ Schiller, F. *Marie Stuartovna*. První dějství, druhý výstup, překlad aut.

² Uvedeno dle Kolba, J. Nezávislost soudní moci – fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*. 2007, č. 23, s. 860–863, pozn. č. 9.

³ Studie č. 494/2008 CDL-AD(2010)004 Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), přijatá v Benátkách ve dnech 12.–13. 3. 2010 [cit. 2011-12-17]. Dostupné z: <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)004-tur.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)004-tur.asp)>.

⁴ Doporučení CM/Rec(2010)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců ze dne 17. 11. 2010, v anglické verzi „*Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*“ [cit. 2011-12-18]. Dostupné z: <wcd.coe.int>.

takovým orgánem) a bodu 74 (možnost soudců ptát se konkrétního orgánu na otázky týkající se soudcovské etiky).

Na úrovni univerzální pak uveďme Základní zásady nezávislosti soudní moci, přijaté OSN v roce 1985 a samozřejmě především VDLP a MPOPP. MPOPP mimochodem klade na soudy kromě požadavku nezávislosti, nestrannosti a zřízení zákonem také požadavek kompetence (ve smyslu příslušnosti *ratione materiae*, *ratione personae* a *ratione loci*,⁵ čímž se vlastně blíží požadavku „zákonného soudce“), jak ukazuje jeho čl. 14 odst. 1 věta druhá. Ta v anglické autentické verzi zní: „*In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.*“ Pochybnosti nevyvolává ani francouzské znění: „*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.*“ Dokonce i nám – tehdy – nejbližší znění ruské mluví o rozhodování: „*компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона*“, stejně jako znění španělské: „*un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley*“.⁶ Český normalizační překladatel ovšem zmínku o kompetenci (či kompetentnosti?! Snad nebyl tím překladatelem nějaký sebekritický soudce...) prostě vypustil, takže oficiální český překlad publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 zní: „*Každý má úplné stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu.*“ Ano, nejen o kompetenci, ale ani o zřízení zákonem není v českém překladu ani zmínka. Mnoho autentických znění, překladatelova smrt...

Nyní na „konec začátku“ této kapitoly použijme jako základní vymezení požadavků na soud a soudce ty charakteristiky, které Výbor pro lidská práva (viz podkapitola 3.4) zahrnul do svého obecného komentáře č. 13 z roku 1984: „*Smluvní státy by měly vymezit příslušná ústavní a zákonná ustanovení, která stanoví pravidla pro zřízení soudů a zajistí, že soudy budou nezávislé, nestranné a kompetentní, zejména s ohledem na způsob, kterým jsou jmenováni soudci, na předpoklady pro jejich jmenování a na trvání jejich funkčního období; dále*

⁵ Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 514.

⁶ Laskavý čtenář promine, ale poslední z autentických verzí ve smyslu čl. 53 odst. 1 MPOPP, tedy verzi čínskou, ponecháme nevyužitou, ostatně nepředpokládám, že by právě její využití bylo v 70. letech tím pravým vysvětlením chyby českého překladatele...

stanoví podmínky pro jejich povýšení, přeložení, skončení funkce a skutečnou nezávislost moci soudní na moci výkonné a zákonodárné...“⁷

Základní nároky na soud a soudce jsou tedy – a v tom se jednotlivé úrovně ochrany neliší – jejich nestrannost a nezávislost a z nich vyplývající požadavky, aby šlo o soud zřízený zákonem a aby se jednotlivec dostal právě k tomu soudci, k němuž se dostat má. Vyjmenované součásti práva na spravedlivý proces jsou zvláštní tím, že se v nich odráží zájem jednotlivce, aby právě ten „jeho“ soud a soudce byl nezávislý a nestranný, a zároveň zájem celé společnosti daného státu, aby nezávislá a nestranná byla celá justice, už proto, že to plyne z požadavků principu dělby moci. Prvé je – z individuální perspektivy jednotlivce a v jeho prospěch – zaručeno zde rozebíranou součástí práva na spravedlivý proces. Druhé je – z celostní perspektivy fungování právního státu – zaručeno příslušnými normami ústavními. Proto se nyní budeme potýkat nejen s jednotlivými vrstvami ochrany rozebranými v kapitole 3, ale také s úpravou ústavně organizační. Z Ústavy, pro niž nezávislost soudů a soudců představuje patrně i součást tzv. materiálního jádra podle čl. 9,⁸ jsou pro tuto celostní perspektivu podstatné čl. 81, 82 a 95 odst. 1. Prvý představuje nejobecnější princip fungování soudnictví, tedy jeho nezávislost, druhý zakotvuje základní garance nezávislosti soudců a třetí princip vázanosti zákonem (tedy obecným právním předpisem, nikoli pod hlavičkou zákona skrytým individuálním rozhodnutím, jež má vyřadit individuální rozhodnutí správního orgánu či soudu⁹):

„Čl. 81

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

Čl. 82

(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

(2) Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.

(3) Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

⁷ Viz General Comment No. 13: Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (Art. 14): 13. 4. 1984 [cit. 2011-11-23]. Dostupné z: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>.

⁸ Viz např. Kolba, J. Nezávislost soudní moci – fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*. 2007, č. 23, s. 860–863, na s. 861.

⁹ Viz nálezní Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005, č. 327/2005 Sb., jímž byl zrušen § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, jenž měl právě povahu individuálního rozhodnutí spíše než zákona. Viz Šimáčková, K., Molek, P. *Zákonodárství: opět hra bez hranic?* *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2004, č. 2, s. 122–127.

(1) Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiných právních předpisů s zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.“

stáhnout volný
řádek

I tyto ústavní články je tedy třeba mít na paměti při následujících úvahách o nezávislosti a nestrannosti soudců a soudů, které zahájíme ukázkou z výpovědi soudce, jenž sám byl představitelem „závislé“ justice v Československu v 50. letech (Jiří Přibáň mluví o „spravedlnosti po telefonu“¹⁰), tedy v období představujícím společenské trauma formující naše nynější lpění na jednotlivých principech zaručujících nezávislost soudnictví...

5.1 Nezávislost

„Sám obviněný JUDr. P. V. uvedl, že (...) ,celý proces byl formální a byl organizován tzv. bezpečnostní pětkou‘, a dodal, že podle něho ,rozsudky již byly předem určeny, soudci je pouze vyhlásili, všichni před vyhlášením hlasovali pro určené tresty a nikdo neměl odvalu hlasovat jinak‘. V další části své výpovědi obviněný uvedl, že ,jako přísedící býval přibírán do počtu, takto byl vybrán k rozhodování i v tomto případě‘ a že podle jeho názoru ,byly všechny případy bývalého Státního soudu zinscenovány Komunistickou stranou Československa, protože strana rozhodovala o trestech i vině, soud o tom nerozhodoval, vše bylo domluveno a rozhodnuto předem bezpečnostní pětkou a tak to bylo i v tomto případě, kdy se udělalo hlavní líčení, ve kterém vystupovali právníci, ale všechno již bylo rozhodnuto dopředu‘. V této části své výpovědi se obviněný zmínil i o tom, že při poradě byl přítomen státní prokurátor a že se vlastně nedalo nestranně rozhodovat. V rámci své výpovědi obviněný doznal, že věděl, že ,celé hlavní líčení bylo zinscenováno a rozsudky předem domluveny‘, dodal, že ,tímto směrem směřovalo hlavní líčení‘. Vysvětlil, že sice byl přesvědčen o vině některých obviněných, ale že ,ostatních, třeba hajného K. nebo faráře D., mu bylo líto, protože to na ně ušili‘. V této souvislosti je nutné poznamenat, že hajný K. a farář D. patří mezi ty, kteří byli odsouzeni k trestu smrti a popraveni. Svě tehdejší postavení obviněný JUDr. P. V. ve své výpovědi zhodnotil tak, že u bývalého Státního soudu ,využívali jeho doktorátu k tomu, aby dal právní nátěr obžalobě a výsledkům hlavního líčení‘, že ,... byl jen malé kolečko ve velkém soukolí, a kdyby tam nebyl, byl by tam někdo jiný‘, že ,osobně žádné pochybení necítí, protože případ vedl předseda senátu‘, a že on sám ,tam jen seděl‘. Ke sdělení obvinění

¹⁰ Přibáň, J. *Disidenti práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 212.

se obviněný JUDr. P. V. dokonce vyjádřil tak, že „ví, co je mu kladeno za vinu, ale je to k smíchu“.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. 12. 1999,
sp. zn. 7 Tz 179/99¹¹

Právě uvedená ukázka představuje vysvětlení, proč v českém kontextu není otázka nezávislosti soudců a soudů „k smíchu“ (natož k zapomnění) a proč právě ona představuje z českého pohledu nejproblematictější část nároků na soudy a soudce. Byť od konce 50. let uplynulo již padesát let, vynoří se vzpomínka na ně snad při každém možném ohrožení nezávislosti justice (aniž bychom hodlali jakkoli podporovat ohánění se nezávislostí justice coby originální formu nehledané procesní taktiky před soudy¹² či přílišné zdůrazňování „platového aspektu“ nezávislosti). Proto je i obecné vnímání tohoto požadavku ze strany ESLP poněkud jiné, než je následně rozebrané české vnímání formované i zmíněnou historickou zkušeností a vycházející i z ochrany nezávislosti justice coby součásti dělby moci a s ní související ochrany nezávislosti individuálních soudců: „*Ústava v čl. 81 hovoří o nezávislosti soudů a v čl. 82 odst. 1 o nezávislosti soudcovského rozhodování. Tyto pojmy spolu úzce souvisí, ale nejsou totožné. 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 ustanovením 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. Toto rozlišení není bez významu. (...)*

¹¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. 12. 1999, sp. zn. 7 Tz 179/99, ve věci stíhání JUDr. P. V., který se měl dopustit trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele tím, že ve dnech 12. 7. – 14. 7. 1951 jako soudce tehdejšího Státního soudu při hlavním líčení v trestní věci sp. zn. 1 Ts II 57/51 proti obviněnému A. M. a spol. řádně nepečoval o to, aby v trestním řízení byly zachovávány zákony lidově demokratické republiky, a nesplnil povinnost spravedlivě rozhodovat o trestných činech, jak to ukládal tehdy platný trestní řád, v důsledku čehož došlo v řízení k porušení řady procesních ustanovení, které vyústilo v neodůvodněné výroky o vině a v uložení nepřiměřeně přísných trestů včetně trestů smrti... K této citaci nás inspiroval příspěvek Zdeňka Kühna nazvaný *Socialistická justice v knize Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

¹² Viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 Azs 156/2006, kde stěžovatel přirovnal přemísťování některých egyptských žadatelů o azyl do Velkých Přílep, jsoucích v územní působnosti rychle rozhodujícího Krajského soudu v Praze, k postupu „*komunistické státní moci před rokem 1989, která také přidělovala politicky citlivou agendu pouze spolehlivým soudům a soudcům*“. Tuto výtku ale NSS ostře odmítl: „*Pokud pak stěžovatel, když zmiňuje rychlost a ‚spolehlivost‘ Krajského soudu v Praze, používá přirovnání k soudním praktikám v období nesvobody před rokem 1989, jedná se o paralelu nevhodnou, ba nedůstojnou, zejména při vědomí řady obětí socialistického soudnictví v tomto období, a omluvitelnou snad jedině stěžovatelovou neznalostí společenského kontextu, v němž jako Egyptan takové přirovnání učinil.*“

*Princip nezávislosti soudní moci obsahuje v sobě celou řadu aspektů, jež ve svém úhrnu mají vytvořit předpoklady pro to, aby soudy mohly plnit své úkoly a povinnosti zejména v oblasti práv a svobod člověka a občana. Pro splnění podmínky nezávislosti je nezbytné, aby soud mohl opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a na jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoli závazek vůči stranám nebo veřejným orgánům a aniž by jeho rozhodnutí podléhalo přezkoumání jiným orgánem, který by nebyl stejně nezávislým v uvede-
ném smyslu. Ústavní garance soudcovské nezávislosti znamená, že nikdo nenaprávně zasahovat do řízení před soudem a do soudního rozhodování. Zákon o soudech a soudcích v § 79 tuto zásadu vyjadřuje tak, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem. Nezávislost a nestrannost soudů nesmí nikdo narušovat. Nezávislost soudcovského rozhodování není proto pojmem absolutním, ale naopak relativním, neboť soudce při svém rozhodování nemůže postupovat libovolně, ale v mezích zákona, který ovšem, a v tom má návrhovat pravdu, musí být v souladu s ústavním pořádkem. Ostatně, pokud by existovala nezávislost absolutní, působila by kontraproduktivně, neboť by spíše znesnadňovala rozhodnutí, než aby je umožnila. Soudcovská nezávislost má tedy své meze. Vázanost zákonem ovšem neznamená závislost na legislativě. Ve vztahu k zákonodárné moci je soudce rovněž nezávislý. Nezávislost soudce na legislativě znamená, že zákonodárné moci je zapovězeno vykonávat přímý vliv na rozhodování konkrétních případů v průběhu běžícího řízení. To ovšem nebrání zákonodárné moci, ale naopak je to její hlavní úloha, aby stanovila pravidla a postupy, které budou soudci při realizaci práva aplikovat.“¹³*

Není pochyb o tom, že nezávislost soudců a soudů tvoří nezbytnou náležitost jak spravedlivého procesu, tak také obecně právního státu, jak připomíná Jiří Malenovský. Ten ji rozděluje zaprvé na nezávislost institucionální (kolektivní), která se vztahuje k soudům a soudním soustavám a vyžaduje nezávislost rozpočtovou, nezávislost v oblasti vnitřní organizace soudu včetně určování předsedů senátů, v oblasti nabírání nových soudců, ba i v informačních systémech; zadruhé na nezávislost osobní (individuální), vztahující se k jednotlivým soudcům a zaručující volnost jejich rozhodování bez neoprávněného ovlivňování.¹⁴

Z obdobného přístupu vychází také Základní principy nezávislosti soudnictví, přijaté roku 1985 Valným shromážděním OSN.¹⁵ Ty obsahují následující dvacatero požadavků zaručujících skutečně nezávislou justici:

¹³ Nález Pl. ÚS 60/04 ze dne 28. 4. 2005 (č. 264/2005 Sb.).

¹⁴ Viz Malenovský, J. *L'indépendance des Juges Internationaux*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 26–27.

¹⁵ Basic Principles on the Independence of the Judiciary, sestavené v Miláně v srpnu a září 1985 Sedmým kongresem o předcházení zločinnosti a trestání pachatelů

1. zaručení nezávislosti soudnictví v ústavě a její respektování ostatními orgány;
2. absenci přímých, či nepřímých vlivů, hrozeb či nátlaku na soudce;
3. výlučnost příslušnosti soudnictví pro posuzování všech věcí „justiční povahy“;
4. absenci nepřístojného zasahování do soudního procesu či přezkumu nejustičními orgány;
5. právo každého být souzen řádnými soudy;
6. spravedlnost samotného procesu před soudy;
7. povinnost států zabezpečit přiměřené podmínky a zdroje pro výkon soudnictví;
8. respekt k politickým právům soudců, zejména svobodě projevu, vykonávaným ovšem způsobem souladným s důstojností jejich úřadu a nestranností a nezávislostí soudnictví;
9. právo soudců na vytváření asociací či jiných organizací zastupujících jejich zájmy;
10. spravedlnost při výběru soudců, vylučující nepřístojné důvody výběru či diskriminaci (s výjimkou požadavku státního občanství);
11. zakotvení základních náležitostí soudcovské funkce (funkční období, důchodový věk, plat aj.) v zákoně;
12. záruku výkonu funkce až do důchodového věku či do skončení funkčního období;
13. povyšování a jiný postup soudců založený výhradně na objektivních faktorech;
14. přidělování soudců ke konkrétním případům coby vnitřní záležitost správy soudů;
15. právo mlčenlivosti soudců ohledně skutečností, které se dozvěděli při výkonu funkce nebo se týkají soudcovského rozhodování;
16. osobní imunitu soudců proti jakékoli civilní žalobě na škodu způsobenou výkonem soudnictví;
17. spravedlnost řízení o kárném postihu soudce, včetně tajnosti počáteční fáze řízení;
18. zbavení funkce soudce jedině z důvodu neschopnosti výkonu funkce či nepřístojného chování;
19. souladnost rozhodování o kázeňských trestech, zbavení funkce či přeložení v souladu s obecnými požadavky na soudní rozhodování;
20. podrobení tohoto rozhodování nezávislému přezkumu, leda by rovnou rozhodoval nejvyšší soud, popřípadě zákonodárce v rámci nějaké formy impeachmentu.

a přijaté jako Rezoluce Valného shromáždění OSN 40/32 ze dne 29. 11. 1985 a 40/146 ze dne 13. 12. 1985 [cit. 2011-11-29]. Dostupné z: <<http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>>.

Úderně stručnou a souhrnnou definici nezávislosti pak uvádí Jan Kolba, podle nějž je třeba „*pod pojmem nezávislosti rozumět 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*“.¹⁶

ESLP vnímá „nezávislost“ soudu jako nezávislost na moci výkonné (takže ministr, který rozhodně nezávislý na vládě není, nemůže s konečnou platností rozhodovat o věcech spadajících do rámce čl. 6¹⁷) či zákonodárné,¹⁸ ale zároveň i na stranách sporu¹⁹ (v tomto ohledu může trochu splývat s nestranností rozebíranou dále). Je tudíž zejména vyloučeno jakékoliv přijímání instrukcí od členů exekutivy, a to nejen „instrukcí“ ve smyslu výše uvedené citace z československých 50. let či po vzoru řeckých vojenských soudů let 60., jejichž soudci museli rozhodovat „*v souladu s rozhodnutím ministra národní obrany*“²⁰, ale například také „instrukcí“ v podobě závazného výkladu mezinárodní smlouvy poskytnutého ve formě „rady“ od exekutivního orgánu majícího k výkladu mezinárodního práva odbornou kompetenci.²¹ Takovou nepřipustně ovlivňující radou byl i dopis doktorky Řepové z Ministerstva kultury, na jehož základě soudy vzaly za prokázané, že žalující právnická osoba, tedy Mešní nadace děkana Josefa Schönigera Olšová Vrata, právně neexistuje.²² Tímto pohledem je kupříkladu – patrně – vyloučeno, aby zákonodárce kromě zákonů podával také jejich autentický výklad vážící i soudy, jak jej znala československá ústava z roku

¹⁶ Kolba, J. Nezávislost soudní moci – fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*. 2007, č. 23, s. 860–863, na s. 861.

¹⁷ Rozsudek ESLP Benthem proti Nizozemsku ze dne 23. 10. 1985, stížnost č. 8848/80.

¹⁸ V českém kontextu bychom měli doplnit i ombudsmana, z jehož kontrolní pravomoci jsou soudy obecně vyloučeny § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

¹⁹ Rozsudek ESLP Ringeisen proti Rakousku ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65: „*Soud nezjistil žádné skutečnosti, které by svědčily o závěru, že panu Ringeisenovi nebylo poskytnuto ‚spravedlivé řízení‘ v jeho věci. Kromě toho Soud podotýká, že Regionální komise je ‚soudem‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to vzhledem k tomu, že je nezávislá na moci výkonné stejně jako na stranách sporu, její členové jsou jmenováni na pětileté funkční období a řízení před touto komisí poskytuje nezbytné záruky [spravedlivého procesu].*“

²⁰ Rezoluce Výboru ministrů v tzv. řeckém případě ze dne 15. 4. 1970, stížnosti č. 3321/67; 3322/67; 3323/67 a další. K nezávislosti vojenských soudů je ESLP skeptický hlavně tehdy, když rozhodují i o zločinech civilistů – jako třeba britského mladíka obviněného z vraždy v době, kdy žil s otcem na britské vojenské základně v Německu, jak ukazuje rozsudek ESLP Martin proti Spojenému království ze dne 24. 10. 2006, stížnost č. 40426/98.

²¹ Rozsudek ESLP Beaumartin proti Francii ze dne 24. 11. 1994, stížnost č. 15287/89; zde šlo konkrétně o francouzskou Státní radu, která se zeptala ministerstva zahraničních věcí na výklad Francouzsko-marockého protokolu o finančních důsledcích znárodnění majetku francouzských občanů v Maroku a následně rozhodovala v souladu s právním názorem, který od ministerstva obdržela.

²² Nález IV. ÚS 34/06 ze dne 21. 11. 2007 rozebraný v podkapitole 4.1.

1948, která takovou pravomoc přiznávala předsednictvu Národního shromáždění ve svém § 65 odst. 1.²³ V tomto směru je problematické i to, do jaké míry mohou být soudy ovlivňovány „kvazilegislativní“ činností vrcholných soudů v podobě sjednocujících stanovisek.²⁴

Nepřípustné je, aby se soudního rozhodování jako člen tribunálu účastnila osoba, která je jinak v otázkách své civilní profese podřízena jedné ze stran civilního sporu. Zde konkrétně šlo o zpravodaje, který se podílel na rozhodování zemského úřadu pro obchodování s nemovitostmi – tedy orgánu dohlížejícího v Tyrolsku na to, aby příliš mnoho nemovitostí nepatřilo cizincům –, a přitom byl podřízeným kontrolora pro obchodování s nemovitostmi, který před zemským úřadem zastupoval zemskou vládu.²⁵ Tento právní názor ESLP vyvolává reminiscence na nálezh ÚS ve věci Náboženské matice (viz podkapitolu 4.1), sp. zn. II. ÚS 189/02 ze dne 3. 8. 2005, kde ÚS připomněl, že musí být připuštěn efektivní soudní přezkum, jinak by Ministerstvo kultury mohlo rozpustit svou protistranu v civilním sporu.

Základní kritéria pro určení nezávislosti soudu vyjmenoval ESLP například v již zmíněném rozsudku Bryan proti Spojenému království,²⁶ kde za tato kritéria označil:

- způsob ustanovování členů soudního orgánu: to však přirozeně samo o sobě nevyklučuje jmenování soudců ze strany výkonné moci²⁷ či legislativy.²⁸ Vždyť kdo jiný než představitelé zbývajících dvou mocí by mohl představitele soudní moci jmenovat? Z nebe učení nepadají, a to ani v taláru. Je ovšem vyloučeno, aby způsob a motivy jejich jmenování či nahrazování ovlivňovaly rozhodnutí v konkrétní věci;²⁹
- jejich funkční období: i zde je ovšem na státech, zda zvolí pevně dané funkční období či doživotní jmenování. ESLP je nicméně poněkud podezřívavý

²³ „Předsednictvo Národního shromáždění podává, je-li věc sporná, závazný výklad zákonů a rozhoduje výlučně o tom, zda zákon nebo zákon Slovenské národní rady odporuje ústavě nebo nařízení zákonu.“

²⁴ Souhrnnou kritiku Vojtěcha Šimíčka viz in Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 972–973.

²⁵ Rozsudek ESLP Sramek proti Rakousku ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79.

²⁶ Rozsudek ESLP Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91, § 37: „Aby bylo možné konstatovat, že určitý orgán je ‚nezávislý‘, je třeba kromě jiného vzít v úvahu způsob, jakým jsou ustanoveni jeho členové, jejich funkční období, existenci záruk proti vnějším tlakům a také otázku, zda orgán vzbuzuje dojem nezávislosti...“

²⁷ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

²⁸ Rozhodnutí EKLP o vyškrtnutí ze seznamu a částečné nepřijatelnosti Crociani proti Itálii ze dne 18. 12. 1980, stížnosti č. 8603/79; 8722/79; 8723/79 a 8729/79.

²⁹ Zpráva EKLP Zand proti Rakousku ze dne 12. 10. 1978, stížnost č. 7360/76. Ke jmenování soudců viz též Stanovisko Benátské komise č. 403/2006 ze dne 22. 6. 2007 (CDL-AD(2007)028) [cit. 2011-12-17]. Dostupné z: <[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-e.asp)>.

ke krátkým funkčním obdobím u soudců obecných soudů, zvláště pokud je mandát obnovitelný jako třeba čtyřletý obnovitelný mandát v Turecku. Zde byla navíc nezávislost tureckého Národního bezpečnostního soudu zpochybněna tím, že někteří členové byli vojenskými soudci, přestože šlo o civilní soud; přítomnost vojáků v Turecku vysvětlovalo tím, že tento soud měl hájit územní integritu a základní principy Turecké republiky.³⁰ ESLP taková krátká funkční období znepokojují méně u různých správních či disciplinárních tribunálů, zvláště u těch, kde je pro jejich neplacenou povahu obtížné zlákat někoho k výkonu takové funkce na delší období;³¹

- záruky proti vnějším tlakům: díky tomu mají mít soudy například zaručeno právo na tajnou poradu senátu;³²
- vnější dojem nezávislosti daného orgánu: ten je určen „Campbellovým testem“, spočívajícím v otázce, zda se stěžovatelé mohli důvodně domnívat, že soudci jsou ovlivňováni vládou, neboť „*spravedlnost musí být nejen uskutečňována, ale musí být vidět, že je uskutečňována*“³³ – viz dále související podkapitola o objektivním testu nestrannosti.

Popsaná kritéria ovšem nelze vnímat formálně a kumulativně, tedy tak, že by musela být splněna všechna a v úplnosti. Mají spíše neurčitou „fuzzy“ povahu,³⁴ takže menší splnění jednoho z nich lze kompenzovat větším splněním jiného. Tudíž například krátké funkční období lze vykompenzovat tím, že jsou soudci účinně chráněni proti odvolání během tohoto období. Rozhodující přítom není formální právní úprava, ale její faktické dodržování, tedy to, aby soudci ve výsledku rozhodovali „*bez naděje, beze strachu*“ („*nec spe, nec metu*“).³⁵

³⁰ Rozsudek velkého senátu ESLP Incal proti Turecku ze dne 9. 6. 1998, stížnost č. 22678/93. Tento rozsudek je zajímavý zejména z pohledu svobody projevu, neboť v něm šlo o tureckého politika, jehož politická strana v Izmiru natiskla tisíce letáků, v nichž kritizovala, jak se chová izmirská samospráva k podomním obchodníkům, zejména Kurdům. Předseda politické strany informoval o úmyslu rozšířit tyto letáky prefekta Izmiru, který inicioval trestní stíhání autorů letáku, včetně stěžovatele, který byl Národním bezpečnostním soudem odsouzen za tento nerozšířený leták k šesti měsícům a dvaceti dnům vězení, pokutě 55 555 tureckých lir, zbaven přístupu k politickým funkcím a ještě přišel o řidičský průkaz.

³¹ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, kde šlo o tříleté funkční období.

³² Rozsudek ESLP Sutter proti Švýcarsku ze dne 22. 2. 1984, stížnost č. 8209/78.

³³ „... *justice must not only be done: it must also be seen to be done.*“ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, § 81.

³⁴ Blíže k „fuzzy“ logice a jejímu použití v aplikační praxi a výkladu právních pojmů viz Molek, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, kapitola IV.2.

³⁵ Za upozornění na tuto ciceronskou frázi děkuji Martě Martinho de Assunção Ramalho Gomes.

Případ vzbouřených vězňů. ESLP tak například v rozsudku Campbell a Fell proti Spojenému království³⁶ nevadilo, pokud právo sice formálně nevyklučovalo odvolání členů tribunálu (zde vězeňský kázeňský výbor), k němuž ovšem reálně nedocházelo. Tento rozsudek může sloužit jako průřez mnohými součástmi práva na spravedlivý proces, však už tu byl také několikrát zmíněn. Šlo v něm o dva vězně, J. J. Campbella (souzen za nedovolené ozbrojování s úmyslem dopustit se přepadení) a pátera Patricka Fella (římskokatolický kněz odsouzený za zločinné spiknutí za účelem žhářství!), kteří byli roku 1973 odsouzeni na deset, respektive dvanáct let do věznice se zvláštní ostrahou (byli „vězni kategorie A“ a „seděli“ ve věznici v Albany na ostrově Wight), protože vláda se domnívala, že jsou napojeni na Irskou republikánskou armádu, jakkoli to oba popírali. Oba dva se roku 1976 připojili k demonstraci vsedě šesti vězňů, která byla strážemi potlačena, přičemž došlo jak ke zranění stěžovatelů, tak ke zranění strážů. Stěžovatelé byli odsouzeni vězeňským kázeňským výborem (Prison Board of Visitors) k disciplinárnímu trestu, zejména ke ztrátě benefícia možnosti prominutí části trestu. J. J. Campbell se chtěl zúčastnit i zasedání vězeňského kázeňského výboru, ovšem pouze pokud by předtím mohl kontaktovat advokáta. To mu však nebylo umožněno, takže na jednání výboru nešel a byl odsouzen za patnáct minut *in absentia*. Oba navíc požádali o přístup k advokátovi (*solicitor*) i proto, aby mohli zvážit podání žaloby za zranění (navíc jim bylo zakázáno nechat se obratem vyšetřit nezávislým lékařem) a škody, které při incidentu vznikly jim. To jim ovšem vedení věznice neumožnilo až do doby, než bude skončeno interní řízení o škodách, které naopak způsobili oni. Nakonec se mohli s advokátem setkat, ovšem páter Fell pouze za dohledu strážů. Jakmile podali stížnost k EKLP, mohli se s advokátem setkat ve věci této stížnosti i mimo dosah strážů. V tom všem spatřovali oba vězni porušení čl. 6, a navíc jim byla omezena korespondence, v čemž viděli omezení práva na soukromí a rodinný život ve smyslu čl. 8. Věc nejprve posoudila EKLP, která ji zčásti označila za nepřijatelnou, zčásti jí ale vyhověla, a následně ESLP. Ten nejdříve posoudil, zda ono disciplinární řízení před vězeňským kázeňským výborem vůbec spadne do rámce čl. 6. Tomu ESLP za použití Engelových kritérií přitakal, neboť formálně sice spadaly skutky stěžovatelů pod vězeňské disciplinární právo (Prison Rules 1964), avšak podobnost jejich skutků právem definovaným trestným činům (skutky, z nichž byli stěžovatelé obviněni, tedy násilí na vězeňské strážci, mohly fakticky odpovídat trestnému činu ublížení na zdraví, a i samotná vězeňská vzpoura – jakkoli takový trestný čin britské právo nezná – mohla v podstatě odpovídat zločinnému společenství; teoreticky ostatně mohli být stíháni jak disciplinárně, tak trestně: „*Soud je toho názoru, že tyto faktory, jakkoli samy o sobě nemohou vést k závěru, že činy, ze kterých byl stěžovatel obžalován, jsou považovány za ‚trestné‘ ve smyslu Úmluvy, dávají řízení takový nádech, že nemůže být označeno za řízení čistě disciplinární.*“), stejně jako závažnost trestů (panu Campbellovi hrozilo za daný čin zbavení práva na podmíněčné propuštění, zbavení dalších privilegií na neurčito, vyloučení z vězeňského zaměstnání, zastavení příjmů a ponechání v cele až na 56 dní) vedly k tomu, že je ESLP označil za „trestní řízení“: „*V již zmíněném*

³⁶ Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77.

rozsudku Engel a ostatní Soud konstatoval, že zbavení osobní svobody (ukládání jako potrestání) je obecně trestem spadajícím do ‚trestní‘ sféry (ve smyslu Úmluvy). Je pravdou, že v projednávaném případě zůstal právním základem pro uvěznění (i po odškodnění ze strany kázeňského výboru) toliko původní rozsudek odsuzující k trestu odnětí svobody, přičemž délka tohoto trestu nebyla rozhodnutím kázeňského výboru nijak zvýšena. Nicméně, Soud je toho názoru, že zbavení práva na podmíněčné propuštění, které panu Campbellovi hrozilo a které mu nakonec také bylo uloženo, s sebou vzhledem k délce jeho uvěznění přináší tak závažné důsledky, že tento postih musí být považován za ‚trestní‘ ve smyslu Úmluvy. Tím, že jeho uvěznění trvalo podstatně déle, než původně mělo, se tato sankce přiblížila ke zbavení osobní svobody (pokud se tak dokonce přímo nestalo), přičemž předmět a cíl Úmluvy vyžadují, aby uložení opatření takové závažnosti bylo doprovázeno zárukami čl. 6.“

ESLP dále posuzoval, zda byl onen výbor nezávislý a nestranný. Byl složen z úředníků a „civilistů“, kteří dohlíželi nad provozem konkrétní věznice. Pan Campbell je označil za pouhé „nuly, které jsou jen prodlouženou rukou vlády“, jsou pod kontrolou správy vězení, musejí se řídit instrukcemi ministra vnitra a vězni je nevnímají jako nezávislé. ESLP použil čtyři výše zmíněná základní kritéria. Samo jejich jmenování ministrem vnitra jejich závislost na vládě nezažilo (opak by ostatně znamenal, že všichni soudci jmenovaní některým ministrem nebo na jeho návrh jsou závislí) a zmíněnými instrukcemi se nemuseli řídit při své rozhodovací činnosti. Větší problém byl, že byli jmenováni jen na tři roky (či méně), ovšem to nebylo dáno snahou učinit je závislejšími na vládě, ale tím, že šlo o funkci neplacenou, na niž bylo při její náročnosti těžké někoho vůbec nalákat na delší dobu (proti tomu bychom ovšem snadno mohli namítnout, že dobrovolnost a neplacenost funkce je na jedné straně dobrým důvodem pro nezávislost, protože člen výboru nemusí „zpívat píseň toho, jehož chleba jí“, když ve skutečnosti orgán jej jmenující není jeho „chlebovárcem“; na druhou stranu je ale neplacený člen výboru potenciálně náchylnější ke korupci, „aby z toho aspoň něco měl“³⁷). Zákon sice neobsahoval žádné záruky proti jejich odvolání, ale přesto ESLP shledal, že k němu by došlo pouze za zcela výjimečných okolností, takže tato možnost nemohla ohrozit jejich pocit nezávislosti při rozhodovací činnosti. Dalším závažným argumentem bylo Campbellovo tvrzení, že se členové vězeňského kázeňského výboru stýkali velmi často s vedením věznice, což ohrožovalo jejich vnímání coby nezávislého orgánu ze strany vězňů. ESLP měl ale pochopení pro to, že má-li výbor dozírat na činnost věznice, musí se nutně stýkat s její správou, stejně jako se samotnými vězni, tak aby mohl „držet ring“ mezi oběma stranami, přitom nezávisle na nich. Vnímání těchto styků ze strany samotných vězňů je sice důležité, ale samo o sobě, stejně jako tyto styky samotné, nestačí k tomu, aby mohl být výbor klasifikován jako „závislý“.

Co se týče nestrannosti, vyšel ESLP z rozsudku Le Compte, Van Leuven a De Meyere a shledal, že členové výboru mají být pokládáni za nestranné, dokud není prokázán opak, a k tomu stěžovatel Campbell nepředložil žádné důkazy. Nebyly

³⁷ To už ovšem nenapadlo ani ESLP, a po pravdě ani autora, ale jeho portugalské studenty během výuky předmětu Právo na spravedlivý proces v Evropě na Universidade Católica v březnu 2011.

ani žádné objektivní důvody pochýbovat o jejich nestranosti, neboť členové výboru nepřišli s panem Campbellem do styku před samotným disciplinárním řízením (ESLP použil pěkně, těžko přeložitelné spojení „*when it sat on that date, it came fresh to his case*“). Zbýval tedy jenom Campbellův ničím nepodložený subjektivní pocit podjatosti členů výboru, ten ovšem ke shledání podjatosti nestačil, takže ESLP jednomyslně shledal, že výbor byl nezávislý a nestranný.

Další výtka pana Campbella směřovala proti tomu, že se v jeho věci nekona- lo veřejné jednání a rozhodnutí v jeho věci nebylo veřejně vyhlášeno. Sám tento problém sice označil ve srovnání s ostatními za marginální, ESLP (stejně jako předtím EKLP) mu ale právě v něm – zpola – vyhověl. Vláda se sice domáha- la toho, že zasedání výboru byla odjakživa neveřejná, a odůvodňovala to jednak veřejným pořádkem a národní bezpečností a jednak poukazem na to, že právě zde „*vzhledem ke zvláštním okolnostem mohla být veřejnost řízení na újmu zájmům spravedlnosti*“. Navíc připomněla, že by veřejnost řízení mohl vězeň zneužít k různým zlovolným veřejným obviněním. Takové zneužití ze strany obviněných je podle ESLP sice reálná hrozba, ale je to pravda u valné části trestních jednání, a přesto se zásadně konají veřejně, a to i tehdy, kdy jde o jedince ohrožující veřejnou bezpečnost. ESLP ovšem přitakal britské vládě v tom, že zajištění bezpečnosti je u vězňů složitější než u jiných stíhaných osob. Buď se totiž disciplinární řízení koná (a tak je to i obvyklé) na území věznice, a tam by vpuštění jakékoli veřejnosti představovalo problém, nebo by se muselo konat mimo věznici a vznikly by naopak bezpečnostní problémy s dopravou vězňů. ESLP tudíž uznal (ovšem těsnou většinou 4:3!), že by veřejnost jednání kladla na vládu nepřiměřeně břímě, a jeho neveřejnost tak nelze vnímat jako porušení čl. 6.

Jinak to ale bylo s neveřejností vyhlášení rozhodnutí výboru. Zásada veřejného vyhlášení rozsudku totiž nepodléhá oněm omezením, na něž čl. 6 pamatuje při vymezení možného vyloučení veřejnosti a tisku z jednání. ESLP sice nechce po členských státech, aby „*veřejné vyhlášení*“ braly vždy doslovně, tedy otevřením vši veřejnosti; v daném případě ale nebyly učiněny žádné kroky, aby bylo rozhodnutí výboru zveřejněno, a čl. 6 tak byl v tomto ohledu porušen (5:2).

Konečně pak ESLP shledal porušení čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Evropské úmluvy. Namísto toho, aby měl obviněný Campbell „*přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby*“, totiž obdržel jen pět dní před zasedáním výboru oznámení o tom, že výbor bude zasedat, a den (!) před zasedáním dostal k dispozici obsah zprávy, z níž měl výbor vycházet, přičemž se k této zprávě mohl údajně „*písemně vyjádřit*“. Práva „*obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru, nebo pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují*“, pak nemohl být zbaven jen proto, že se rozhodl, že bez obhájce na zasedání výboru sám nepůjde. Stále měl mít právo, aby místo něj šel na zasedání výboru jeho obhájce, takové právo ovšem nemohl uskutečnit, když nesměl obhájce ani kontaktovat. Ve vztahu k druhému stěžovateli, páteru Fellovi, bylo shledáno také porušení práva na přístup k soudu, neboť neměl možnost kontaktovat svého obhájce „*z dosahu uší*“ dozorců („*out-of-hearing consultation*“). Omezení práva korespondence navíc porušilo i právo stěžovatelů podle čl. 8 Evropské úmluvy, ovšem toto právo už je mimo rámeček této knihy. Jenom jako faktickou dohru můžeme zmínit,

že v reakci na vězeňskou vzpouru, která v dubnu 1990 prakticky zničila věznicí Strangeways, a v reakci na zprávu lorda Woolfa, která analyzovala důvody této nespokojenosti, byla zrušena disciplinární kompetence vězeňského kázeňského výboru. Od té doby jsou menší disciplinární prohřešky vězňů trestány přímo řediteli věznic, větší pak ve standardním trestním řízení.

Obdobně EKLP nevadilo, pokud soudci irského Zvláštního trestního soudu mohli být odvoláváni ze strany exekutivy, která rozhodovala i o výši jejich platu (!), protože irská vláda ve skutečnosti takovou svou pravomoc nezneužívala a nezávislost tohoto soudu tak nebyla ohrožena. Tento případ je zajímavý i proto, že tu a tam se i u nás ve středu Evropy objevují myšlenky na zřízení různých zvláštních soudů proti terorismu, korupci apod.

Tak trochu jiná nezávislost po irsku. I v případě Thomas Eccles a ostatní proti Irsku³⁸ šlo o vážné zločince: dva dělníky a sklenáře, kteří byli v srpnu 1984 obviněni z přepadení a vraždy, a to před Zvláštním trestním soudem (Special Criminal Court). Tento Zvláštní trestní soud existoval v Irsku od roku 1939 do roku 1962, ovšem v roce 1972 byl v reakci na nepokoje v Severním Irsku znovu oživen, což vláda mohla učinit tehdy, když měla pocit, „*že běžné soudy nemohou zajistit efektivní výkon spravedlnosti a zachování veřejného míru a pořádku, a v tomto směru vydala vláda prohlášení*“. Tento soud byl zvláštní už tím, že o počtu (lichém) a složení soudců rozhodovala vláda, která je jmenovala (a odvolávala!) z řad soudců vyšších soudů, ale také z řad advokátů (*barristers a solicitors*) a důstojníků od hodnosti plukovníka výš (senát rozhodující o stěžovateli byl ovšem složen jen ze soudců, kteří dostávali své soudcovské platy, a z jednoho bývalého soudce). O výši platu (ba i o tom, zda vůbec nějaký plat bude!) pak rozhodoval ministr financí (ó, hrůzo!). Pravidla fungování soudu si stanovili jeho členové sami, ovšem s požehnáním ministra spravedlnosti. Pokud se členové vydělali, co vše bylo v Irsku možné, je načase upozornit, že proti rozhodnutím tohoto velmi zvláštního soudu bylo možné se odvolat k Trestnímu odvolacímu soudu (Court of Criminal Appeal). Ještě v průběhu řízení se stěžovatelé před Vrchním soudem (High Court) neúspěšně domáhali toho, aby bylo řízení přerušeno, protože tento soud nebyl z jejich pohledu nezávislý. S touto procesní námitkou neuspěli ani před Vrchním soudem, ani před Nejvyšším soudem (Supreme Court). Ten totiž vyšel z toho, že záruky nezávislosti soudů se nemusejí nutně odrazit hned v zákonech takové soudy zřizujících, ale že zavazují i všechny složky veřejné moci. Jinak řečeno, nevádí, když zákon umožňuje vládě jmenovat a odvolávat soudce dle libosti, jen když to vláda (vázaná ústavou) nezneužívá k ovlivňování nezávislosti soudu. Už to vypadalo, že se pro stěžovatele blíží nejen konec případu, ale i jejich života, protože je Zvláštní trestní soud – po zamítnutí těchto procesních námitek – odsoudil k smrti za vraždu (jen připomeňme, že Protokol č. 6 k Evropské úmluvě vstoupil v účinnost až 1. 3. 1985,

³⁸ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti Thomas Eccles a ostatní proti Irsku ze dne 9. 12. 1988, stížnost č. 12839/87.

a hlavně: Irsko jej ratifikovalo až v létě 1994³⁹) a ještě k tomu k dvanácti letům vězení za přeapadení. Jejich odvolání k Trestnímu odvolacímu soudu bylo sice zamítnuto, ale prezident republiky aspoň vyhověl jejich žádosti a trest smrti jim změnil na čtyřicet let vězení, takže měli opravdu dost času obrátit se na EKLP. Jádrem jejich stížnosti bylo, že soudci, kteří mohou být jmenováni a odvoláváni vládou a jejichž plat je určován ministrem spravedlnosti, nemohou být nezávislí. Vláda oproti tomu zdůraznila, že všichni soudci tehdejšího Zvláštního trestního soudu byli bývalí soudci a že ministr financí s jejich platem nijak nemanipuloval a nechával jim plat, který jim příslušel v jejich předchozích soudcovských funkcích (tento růžový obraz nezávislého soudu ovšem stěžovatelé zčásti zpochybnili tím, že nedlouho po rozhodnutí soudu o jejich případu vláda bez odůvodnění odvolala pět členů soudu, a to ty, kteří už nebyli soudci řádných soudů; vláda tím chtěla dosáhnout toho, aby ve Zvláštním trestním soudu zasedali jen řádní aktivní soudci). Navíc měla vláda aspoň trochu usnadněnou pozici tím, že už dříve EKLP označila tento soud za nezávislý a nestranný, byť pouze v rozhodnutí o nepřijatelnosti,⁴⁰ v němž se ale nezabývala námitkou snadné odvolatelnosti soudců a určování jejich platu ministrem financí. EKLP vyšla z kritérií vyjmenovaných v rozhodnutí Campbell a Fell a zdůraznila, že stěžovatelé kritizují obecné možnosti ovlivnitelnosti Zvláštního trestního soudu, netvrdí ale, že by i soudci v jejich věci byli jakkoli ovlivňováni. Co se týče odvolatelnosti soudců, EKLP zdůraznila, že nejde o řádný a trvalý soud, ale o soud zvláštní a dočasný, proto je přirozené, že funkční období jeho soudců nemusí být tak stabilní a dlouhé jako u soudců řádných soudů. Sama neodvolatelnost soudců je pak sice zásadní podmínkou jejich nezávislosti, má však být posuzována nejen pohledem textu zákonů, ale i pohledem praxe vnitrostátních orgánů. EKLP také připomněla, že jakékoliv ovlivňování soudců Zvláštního trestního soudu by bylo korigováno v rámci přezkumu obecnými soudy, jak vyplynulo z rozhodnutí Nejvyššího soudu. Navíc byli všichni členové rozhodujícího senátu současnými nebo bývalými soudci obecných soudů. Ani ze strany vlády neshledala EKLP žádný pokus ovlivňovat nezávislost soudců pomocí manipulace s jejich platy, ostatně takový pokus by byl také korigován obecnými soudy v rámci odvolání. EKLP tak shledala Zvláštní trestní soud nezávislým tribunálem a stížnost stěžovatelů jako nepřijatelnou.

Tak trochu jiná („špeciální“) nezávislost po slovensku. Pouze jako epilog, či spíše „perličku z východu“ pro srovnání připomeňme, že na Slovensku nebyl v případě tamního Speciálního soudu problémem nízký či nestabilní plat, ale naopak vysoký a stabilní plat soudců tohoto soudu. Ústavní soud jej totiž označil za diskriminující vůči soudcům ostatních prvostupňových soudů a zároveň za

³⁹ Viz přehled ratifikací k 17. 3. 2011 na Council of Europe. Treaty Office: Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty, CETS No.: 114 [cit. 2011-12-26]. Dostupné z: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=114&CM=7&DF=17/03/2011&CL=ENG>>.

⁴⁰ Rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti X. a Y. proti Irsku ze dne 10. 10. 1980, stížnost č. 8299/78.

možný nástroj skryté korupce soudců Speciálního soudu ze strany státu. Odmítl naopak argument, že výše platu soudců Speciálního soudu byla odůvodněna vyššími riziky, kterým byli tito soudci – vzhledem k závažnosti případů, které řešili – vystaveni. Vyšel přitom zejména z toho, že se dosud žádnému ze soudců Speciálního soudu nic nestalo, takže to s těmi riziky nebude až tak vážné: „*Napokon, do času rozhodovania ústavného súdu sa predpoklad národnej rady o podstatne vyššej miere ohrozenia sudcov na Špeciálnom súde nepotvrdil praktickou skúsenosťou. Sudcovia na Špeciálnom súde neboli vystavení násiliu alebo hrozbe násilia zo strany subjektov podliehajúcich ich rozhodovacej právomoci s väčšou intenzitou ani častejšie, ako sudcovia uplatňujúci súdnu moc na ostatných súdoch Slovenskej republiky. Napriek skutočnému stavu ich ohrozenia národná rada priznala sudcom na Špeciálnom súde funkčný príplatok v sume podstatne vyššej v porovnaní so sumami funkčných príplatkov priznávaných v iných prípadoch a následne ho v krátkom čase (v rozpätí 18 mesiacov) prudko zvýšila z dvojnásobku sumy zodpovedajúcej priemernej nominálnej mesačnej mzde na šesťnásobok tejto sumy. Takýto prístup zákonodarcu s prihliadnutím na všetky okolnosti späté so zriadením Špeciálneho súdu a jeho postavením – predovšetkým s ohľadom na jeho osobitné črty týkajúce sa osobnej pôsobnosti tohto súdneho orgánu voči držiteľom verejnej moci a bezpečnostných previerok jeho sudcov, indikuje nebezpečenstvo ohrozenia nestrannosti sudcov na Špeciálnom súde skrytou (systémovou) korupciou realizovanou štátom. Priznanie funkčného príplatku vo výške šesťnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy sudcom na Špeciálnom súde a nepriznanie porovnateľného funkčného príplatku ostatným sudcom na všeobecných súdoch môže mať totiž racionálny základ a väzbu na legitímny cieľ v podobe úsilia o zohľadnenie zvýšených nárokov na výkon funkcie (napr. v dôsledku vyššej miery rizika spojeného s rozhodovaním trestných vecí týkajúcich sa závažnej organizovanej trestnej činnosti), no zjavne mu chýba vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným zámerom.*“⁴¹ Inspiratívnejší než sám plenárni nálezy je však rozhodne odlišné stanovisko soudců Gajdošikové, Horvátha, Lubyho, Mészárosé, Orosze a Tkáčika, kteří vyšli i z rozsáhlé judikatury ESLP ke zvláštním soudům, včetně právě rozebraného rozsudku Eccles proti Irsku.

ESLP a EKLP na těchto požadavcích končí a nepouští se do výše naznačené obrácené strany téže mince, tedy do aspektů ústavních. ESLP totiž zajímá pouze onen pohled jednotlivce a jeho práva na spravedlivý proces, jak uvedl velký senát ESLP v rozsudku Kleyn proti Nizozemsku: „*I přesto, že problematice dělby moci mezi vládními a soudními orgány je v rozhodování Soudu věnována stále větší pozornost (viz Stafford proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, stížnost č. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV), ani čl. 6, ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nevyžaduje, aby smluvní státy dodržovaly jakékoliv teoretické ústavní koncepce týkající se povolených mezi interakce mezi jednotlivými složkami státní moci. Otázkou vždy zůstává, zda jsou v daném případě splněny požadavky Úmluvy. V tomto případě tudíž není vyžadována aplikace žádné*

⁴¹ Nález Ústavního soudu SR ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/08.

*zvláštní doktríny ústavního práva vůči Státní radě Nizozemska. Soud je toliko postaven před otázkou, zda (v podmínkách daného případu) mělo Oddělení správního soudnictví požadovaný vnější dojem nezávislosti nebo požadovanou objektivní nestrannost.*⁴²

Touto druhou, ústavněprávní stranou se ovšem intenzivně zabývá český ÚS, který je zjevně na nezávislost soudů mnohem citlivější, jistě i pod vlivem české historické zkušenosti. Například v restitučních sporech ostatně historie stále není minulostí. V nich někteří velcí, zejména šlechtičtí, restituenti protestovali proti tomu, že o navrácení jejich majetků rozhodovaly soudy v nepřátelské atmosféře vytvořené protišlechtickými výroky zejména některých politiků.⁴³ Zůstaňme proto alespoň chvíli i u judikatury ÚS, řešící nezávislost soudů a soudců z pohledu individuálního i celostního.

Nezávislosti soudů je věnován citovaný čl. 81, nezávislosti soudců čl. 82, jež jsou oba na zákonné úrovni provedeny zejména zákonem o soudech a soudcích (soudy jsou ale chráněny i celou řadou dalších zákonů, například § 1 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, zakazujícím zasahování do nezávislosti soudů formou petic; § 25 zák. o ÚS zakazujícím shromáždění v okruhu 100 m od budov ÚS nebo od míst, kde jedná; či celou hlavou X dílem 1 části druhé tr. zák., vymezující trestné činy proti výkonu pravomoci orgánu veřejné moci a úřední osoby – těmi jsou soudci podle § 74 odst. 1 zák. o soudech a soudcích, respektive § 10 tr. zák.). Ten zakotvuje celou řadu nástrojů chránících nezávislost soudů a soudců, počínaje vymezením (či omezením) státní správy soudů v čele s Ministerstvem spravedlnosti a konče ochranou před přímočařejšími nástroji ovlivnění soudců (viz v § 7 odst. 1 zákaz toho, aby do budovy soudu vstupovali extraneové „se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život nebo zdraví anebo pořádek.“). Není proto divu, že právě tohoto zákona se týkala i řada nálezů, v nichž ÚS vymezil své pojetí nezávislosti.

⁴² Rozsudek velkého senátu ESLP Kleyn proti Nizozemsku ze dne 6. 5. 2003, stížnosti č. 39343/98; 39651/98; 43147/98 a 46664/99, § 193.

⁴³ Takové ovlivňování soudů politiky odsoudil ÚS například v usnesení I. ÚS 14/06 ze dne 6. 2. 2006, byť jeho kritika nevedla ke shledání podjatosti soudců, neboť se neprokázal vliv problematických výroků politiků právě na soudce rozhodující daný restituční spor: „(A)ktivita některých politiků, na které stěžovatel poukázal, ať už měly v minulosti podobu verbálních projevů sdělovaných mediím, nebo se i jinak zaměřovaly na vytvoření negativní atmosféry ve vztahu k stěžovatelským návrhům před obecnými soudy, anebo se jednalo přímo o pokusy ingerovat do těchto řízení, jsou v podmínkách právního státu nepřijatelné. Tyto kroky některých představitelů výkonné či zákonodárné moci však nemohou samy o sobě zpochybnit nepodjatost konkrétních soudců v konkrétním řízení, o jejichž vyloučení bylo napadeným rozhodnutím vrchního soudu rozhodováno. Případný politický tlak spočívající ve verbálních veřejných projevech politiků, jakkoliv je z hlediska politické kultury demokratického právního státu nepřijatelný, nelze v obecné rovině považovat za důvod zpochybňující nezávislost a nestrannost konkrétních soudců. Ze skutečností, na něž stěžovatel v ústavní stížnosti poukázal a z nichž vyvozuje důvody zpochybňující nepodjatost soudců, nelze paušálně vyvozovat důvody pro vyloučení soudců z rozhodování.“

Celoživotní vzdělávání soudců a Damoklův meč kárných senátů. Nejvýznamnějším byl nesporně nálezn Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (č. 349/2002 Sb.), kterým ÚS na návrh prezidenta Havla zrušil podstatnou část zákona o soudech a soudcích. Prezident Havel napadl zejména zavedení institutu povinného periodického hodnocení odborné způsobilosti s důsledkem možného skončení soudcovského mandátu, povinné vzdělávání soudců v Justiční akademii a dále kritizoval nevěřejnost jednání NS ve věcech posouzení odborné způsobilosti soudců a svěřeni státní správy soudů odvolatelným předsedům a místopředsedům soudů, stejně jako možnost přidělování soudců k Ministerstvu spravedlnosti na stáž. ÚS jeho návrhu vyhověl a napadená ustanovení zrušil, přičemž vyšel z ideálu demokracie a dělby moci, jichž sice nelze dosáhnout, ale lze se jim aspoň přibližovat: „*Jakkoli tedy ani ve sféře justice neusiluje ani demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě ‚soudcovského státu‘ – orgánem státní moci je totiž, jak již bylo konstatováno, i moc zákonodárná i výkonná, a proto tato státní moc může být v demokratickém systému funkčně realizována jen při splnění podmínky fungování všech jejích orgánů –, je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického, prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné s žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci. (...) Nezávislost soudce stejně tak jako nezávislost soudní moci tedy souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti, a to i s nestranností soudce a soudu. Nezávislost a nestrannost jsou neodmyslitelnými atributy pojmu ‚soud‘. Jeho nestrannost a nezávislost je hodnotou, jež prospívá všem, neboť je jednou ze záruk rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti. Pouze nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannost soudu zaručujících je soudcovská nezávislost. (...) Účelem těchto záruk je zabezpečit takové postavení soudce, které vyžaduje jeho role v procesu nestranného, spravedlivého soudního rozhodování, při němž je soudce ve smyslu svého slibu vázán toliko právním řádem a svým nejlepším vědomím a svědomím (přirozeně stále konfrontovaným základními hodnotami upínajícími se k člověku a spravedlnosti). Každý také*

může legitimně, v souladu s čl. 6 Úmluvy, nezávislost a nestrannost od soudnictví i od každého soudce, jemuž je svěřena ochrana jeho práv, očekávat.“ Z jednotlivých oblastí kritizovaných prezidentem Havlem pak ÚS věnoval nejvíce prostoru povinnému vzdělávání soudců a zejména kritizoval možnost odvolání soudce v průběhu výkonu jeho funkce, pokud požadavkům na vzdělávání nevyhovuje: „K těmto zárukám v naší Ústavě patří kromě zásady neslučitelnosti funkcí také časová neomezenost funkce soudce (čl. 93 odst. 1 Ústavy), nepřeložitelnost a také jeho neodvolatelnost, tak jak je zakotvena v čl. 82 odst. 2, odst. 3 Ústavy. Odst. 2 tohoto ustanovení stanoví, že soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon. V této souvislosti je třeba uvést, že jistý prostor, který ústavodárce zákonodárci poskytl v citovaném ustanovení užitím pojmu ‚zejména‘, je třeba právě proto, že je použit v relaci k výjimce, vykládat v souladu s obvyklou zásadou právní, o vztahu pravidla a výjimky, přísně restriktivním způsobem. Lze tak zcela souhlasit s návrhem, že výjimky z pravidla neodvolatelnosti soudců mohou postihovat jen jednání, svou intenzitou srovnatelné s kárným proviněním výslovně Ústavou zmiňovaným. Takovou povahu má například další zákonem uváděný důvod, který má za následek zánik funkce soudce, totiž odsuzující rozhodnutí pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo odsuzující rozhodnutí k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, nemůže ji však mít nevyhovující hodnocení jeho odborné způsobilosti, navíc, jak již shora zdůrazněno, ovlivňované z podstatné části mocí výkonnou. Nepochybně je třeba souhlasit s tím, že odborná způsobilost soudce, vedle jeho integrity mravní, je nezpochybnitelným předpokladem řádného výkonu jeho funkce, a je proto třeba klást na ni důraz mimořádný. Ten je však nutno upínat především k přípravě na toto povolání. Akt ustanovení soudce do jeho funkce bez časového omezení musí však již být učiněn v přesvědčení o tom, že kandidát ve všech směrech – a to v zásadě i z pohledu podstatné části hledisek uváděných pro hodnocení odborné způsobilosti soudců v ustanovení § 136 odst. 1 zákona – ob stojí. Právě do procesu, předcházejícímu jmenování soudce do jeho funkce, by tak mělo být koncentrováno veškeré kvantum možných požadavků na soudce kladených, a právě zde tedy musí hodnocení odborné způsobilosti podléhat těm nejprísnejším kritériím, vylučujícím tak již v samotném počátku možnost jmenovat soudcem osobu nedostatečně odborně způsobilou a takovou, u níž nejsou dány záruky dalšího sebevzdělávání (případně i za cenu změny dosavadní praxe za takovou, která by umožňovala do funkce soudce jmenovat pouze takovou osobu, u které již její kvality mravní, lidské i odborné byly výsledky její dřívější profese ověřeny). Okamžikem jmenování se však taková osoba stává soudcem a aktivizuje se tak i nezbytný atribut této funkce, vystupující v podobě nezávislosti soudce. Ten pak při rozhodovacím procesu nejenže sám musí být nezávislým a nestranným, ale měl by takto být také objektivně veřejností vnímán. I z toho důvodu považuje Ústavní soud posuzovaný mechanismus následného a opakovaného hodnocení odborné způsobilosti soudce, který může vést až k jeho odvolání, za stojící v rozporu s ústavními garancemi soudcovské nezávislosti. Jeví se tak proto, že takovému hodnocení – navíc metodicky řízenému orgánem moci výkonné – je vůbec vystavován soudce, jehož způsobilost, a to i odborná, tuto funkci vykonávat byla

již státem aprobeována. Ve spojitosti s právě uvedeným pak nelze pomíjet ani možný dopad případných odvolání z uvedených důvodů na právní jistotu vůbec, a to v poměru k těm soudním rozhodnutím, jež byla takto pro nezpůsobilost odvolaným soudcem již dříve vydána.“

Na tento nálezh pak navázala ideově řada dalších, na jejichž rozbor zde není místo, ostatně byly vydány spíše pod prizmatem zachování dělby moci než pod prizmatem spravedlivého procesu: zmiňme nekonečný příběh ochrany soudcovských platů před zmrazováním (počínaje nálezhem Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. 9. 1999, č. 233/1999 Sb.,⁴⁴ a konče – zatím – nálezh Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010⁴⁵ a Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011⁴⁶); zatímco jiné evropské státy řeší opačný problém, tedy zvyšování příjmu soudců. Litevský Ústavní soud například označil za protiústavní zásah do nezávislosti soudců vyplácení prémie za podíl na správě soudu.⁴⁷ Dále uveďme například nálezh Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (č. 397/2006 Sb.) ve věci možnosti odvolání předsdkyně NS prezidentem republiky, nálezh Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (č. 294/2010 Sb.), kritizující přidělování soudců k Ministerstvu spravedlnosti a další formy „personální korupce“, jako je opakované jmenování předsdů a místopředsdů, či naopak možnost dočasně zprostit výkonu funkce předsdu a místopředsdu v případě

⁴⁴ Již zde ÚS konstatoval, že „jednou z mimořádně významných hodnot je v tomto směru právě již konstatovaný princip soudcovské nezávislosti. Tento princip obsahuje v sobě celou řadu aspektů, jež ve svém úhrnu mají vytvořit předpoklady pro to, aby soudy mohly plnit své úkoly a povinnosti zejména v oblasti práv a svobod člověka a občana (čl. 1 Ústavy ČR). Lze považovat za přirozené, že některé z těchto aspektů mohou být i materiální povahy, i když i každý takový aspekt má přirozeně současně imateriální podtext. (...) Zákon č. 268/1998 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí 1998 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, představuje podle názoru Ústavního soudu průlom do zmíněné ‚nezadatelnosti‘ práva soudců na nekrácení jim poskytovaných náhrad a více méně je tím kategorizuje jako ‚státní úředníky‘. Takový přístup zákonodárce, ostatně opětovný, i když se navenek může jevit jako morální gesto tváří v tvář současným společenským, zejména ekonomickým, poměrům, ve skutečnosti tedy jen devalvuje jednu ze základních demokratických hodnot, jakou soudcovská nezávislost představuje. Přihlašuje-li se naše Ústava i Listina k existenci hodnotového řádu, představujícího základní pilíř a svorník společnosti, potom i zákonodárce, stejně jako exekutiva, musí ve všech svých aktech respektovat jeho prioritu, a to dokonce i ve vztahu k etickému a právnímu normativnímu systému. Také Ústavní soud má proto za to, že ustanovení § 1 citovaného zákona tím, že odejímá plat také soudcům, je v rozporu s čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 Listiny.“

⁴⁵ Č. 269/2010 Sb.

⁴⁶ Č. 267/2011 Sb., výmluvně je už i to, že je tento nálezh označen jako „Platy soudců XII – snížení a zmrazení platové základny v letech 2011 až 2014“. Není u nás mnoho televizních seriálů, které by měly tolik dílů jako tento seriál judikatorní...

⁴⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Litvy ze dne 6. 12. 1995, č. 3/1995, Valstybes Zinin, 101-2264 z 13. 12. 1995, cit. dle Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 515.

zahájeného kárného řízení. Ale zpět od ochrany soudců a soudních funkcionářů k nálezům zaměřeným spíše na ochranu práv jednotlivců...

Nezávislí státní zástupci?! Zásadní závěry ohledně požadavků na nezávislost orgánů, jimž má být svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců, pak pronesl ÚS v nálezu Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (č. 220/2005 Sb.). V něm řešil návrh Krajského soudu v Brně na zrušení tehdejšího ustanovení § 77k odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, tedy na zrušení Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství. Podstatou návrhu krajského soudu byly jeho pochybnosti o Kolegiu jakožto nezávislém a nestranném tribunálu, který je s to vést spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny. Kolegium rozhodovalo o opravných prostředcích proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu, resp. ministra vnitra, ředitele zpravodajské služby či policejního prezidenta; rozhodnutí o stížnosti bezpečnostně prověřovaných osob proti nevydání (zániku platnosti) osvědčení či potvrzení a o splnění podmínek umožňujících seznamovat se s utajovanými skutečnostmi daného stupně utajení. Podle ÚS bylo napadené ustanovení § 77k odst. 6 ZOUS, které soudní přezkum rozhodnutí Kolegia zapovídalo, v rozporu s ustanovením § 73 odst. 2 ZOUS, které soudní přezkum naopak zaručovalo. Řešené téma dalo ÚS příležitost k pronesení ocitováníhodných závěrů ohledně zde rozebíraných pojmů: *„Nezávislost a nestrannost představují ideální typy, které nikdy nelze naplnit absolutně – lze se k nim pouze přibližovat –, což je dáno jejich sociální povahou. 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. Nezávislost je vztahovou kategorií, která se úzce pojí s pojmem moci, chápáné jako možnost vnucovat vůli jiným. Dlouhodobý právní a politický vývoj liberálních demokracií vygeneroval ze zkušeností indikátory nezávislosti a nestrannosti, z nichž lze utvářet objektivizovaná kritéria pro posouzení naplnění znaků nezávislosti a nestrannosti, protože v subjektivní poloze psychického (vědomého, či nevědomého) stavu rozhodujícího subjektu (...) je nelze právními nástroji uchopit. Nestrannost a nezávislost v objektivní poloze se na obecné úrovni posuzují z hlediska vztahu k ostatním mocenským složkám (princip dělby moci), z hlediska schopnosti aktérů (s potenciálním zájmem na určitém výsledku či průběhu sporu) ovlivnit vznik, trvání a zánik funkce člena soudního orgánu (tribunálu). Soudci a členové orgánů soudního typu proto musí mít dostatečně nezávislý status, který vylučuje přímé či zprostředkované působení na rozhodovací činnost. Existence ochrany proti vnějším tlakům je posuzována např. jak z hlediska existence potenciální možnosti ovlivnit kariéru soudce, tak možnosti přivodit zánik jeho funkce. Ke statusu nezávislosti nesporně patří i garance finanční nezávislosti. Jen tehdy dostává formální příkaz neřídít se cizími pokyny materiální obsah a jen tak je zajištěna neutralita a distanace od stran. Pro úplnost nutno dodat, že zákaz působení na soudní rozhodování (nucení jiného, aby něco konal, opominul nebo trpěl) je podepřen jak omezením petičního a shromažďovacího práva tam, kde by jejich realizace mohla ovlivnit*

soudní rozhodování, tak na úrovni trestního práva, kde je takové působení kvalifikováno jako trestný čin (§ 169a tr. zák.). Absence nezávislosti či nestrannosti může být konstatována jak v obecné (typové) rovině, tak v rovině konkrétní (vztah konkrétního soudce ke konkrétní věci či osobě). Procesní předpisy proto stanoví možnosti vznášet námitku podjatosti, má-li některý z účastníků pochybnost o nestrannosti, resp. ukládají povinné vyloučení soudce z projednávání věci, pro poměr k věci nebo k účastníkům, čímž je zajišťována nestrannost tam, kde již jsou na základě konkrétních skutečností dány důvodné pochyby. V případě správního soudnictví, kde jsou nejčastěji rozhodovány spory mezi exekutivními složkami státu a osobami soukromého práva, o což běží i v nyní projednávané věci, vyžadují maximy nezávislosti a nestrannosti existenci účinných a přesvědčivých garancí zpřetrhání potenciálně nežádoucích vazeb k moci výkonné, což je u soudců mj. zaručováno stanovením neslučitelnosti výkonu funkce soudce s výkonem široké škály aktivit, u nichž se typově předpokládá ovlivnění svobodného úsudku, protože výkon těchto činností sleduje zájem, který je neslučitelný se schopností spravedlivě rozhodnout spor, v němž každá ze stran hájí protichůdný zájem. Při posuzování nestrannosti a nezávislosti nelze zcela odhlédnout ani od jevové stránky věci, kdy je za validní kritérium považováno i tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby, neboť i tento aspekt je důležitý pro zaručení důvěry v soudním rozhodování. I toto kritérium reflektuje sociální povahu soudního rozhodování, z níž vyplývá, že i když třeba ve skutečnosti neexistuje (jak v subjektivní, tak v objektivní poloze) reálný důvod k pochybnostem o nestrannosti a nezávislosti, nelze přehlížet případnou existenci kolektivního přesvědčení, že takový důvod existuje. I ve vztahu k justici totiž platí obecný sociologický poznatek tzv. Thomasův teorém, dle něhož platí, že je-li určitá situace – zde neexistence nezávislosti či nestrannosti – lidmi definována jako reálná, pak je reálná i ve svých důsledcích – chybí obecná důvěra, že rozhodnutí je spravedlivým rozhodnutím nezávislého a nestranného tribunálu. Přitom důvěra v právo patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“

Pohledem těchto teoretických východisek posoudil ÚS (ne?)závislost Kolegia a shledal celou řadu aspektů, v nichž je za nezávislé nešlo označit:

- z formálního hlediska rozhodnutí Kolegia prima facie nebylo rozhodnutím soudním;
- státní zastupitelství je ústavně řazeno k výkonné moci;
- členství v Kolegiu akcesoricky vázlo na přidělení k Nejvyššímu státnímu zastupitelství (NSZ); o přidělení rozhodoval ministr spravedlnosti;
- nejvyššího státního zástupce, jemuž jsou členové NSZ podřízeni, rovněž jmenuje a bez nutnosti udávat důvody (sic!) odvolává vláda;
- členové Kolegia musí být bezpečnostně prověřeni Národním bezpečnostním úřadem (NBÚ), prověření bylo časově omezené na dobu pěti let a kdykoli odejmutelné;
- vztah ředitele NBÚ k vládě je vymezen stejně jako u nejvyššího státního zástupce;
- mandát členů Kolegia byl dvouletý;
- schvalování členů Kolegia prováděla vláda na návrh ministra spravedlnosti ad hoc;

- členové Kolegia museli být bezpečnostně prověřeni, přičemž toto rozhodnutí mohlo být změněno, do výběru členů orgánu kontrolujícího řádný průběh bezpečnostního prověřování tak mohl velmi účinně zasahovat NBÚ, jehož činnost měli kontrolovat, nehledě na to, že zvolená konstrukce vytvářela potenciální hrozbu nepřetržité linie selekce, která by byla zcela v rukou exekutivního orgánu;
- NBÚ jako exekutivní orgán měl, díky koncentraci citlivých informací osobního charakteru, pozoruhodný mocenský potenciál, což dále zvyšovalo naléhavost skutečně nezávislé kontroly.

Pohledem této záplavy nedostatků musel ÚS na otázku, zda bylo kolegium „nezávislým“ orgánem schopným rozhodovat podle zásad spravedlivého procesu, toliko odmítavě zavrtět hlavou: „*Na otázku, zda je Kolegium orgánem, který je i při respektování specifík bezpečnostního prověřování ještě schopen vést spravedlivý proces, musel Ústavní soud ve světle shora uvedeného odpovědět záporně. Členové Kolegia nemají institucionálně vytvořeny podmínky pro náležitou distanci od orgánů výkoné moci. Tento závěr platí objektivně a není třeba konkrétně prokazovat, jak lze na členy Kolegia účinný nátlak vyvinout. Pro úplnost nutno dodat, že rozhodovací volnost členů Kolegia není podepřena stejnou trestněprávní ochranou, jako je tomu u soudců (§169a tr. zák.) (...) [N]utno připomenout, že čl. 36 odst. 2 Listiny zaručuje přezkum správního rozhodnutí soudy, což nemusí nutně ve všech případech představovat instituce začleněné do soudní soustavy, nicméně musí jít o instituce, které naplňují základní záruky nestrannosti a nezávislosti a které dodržují zásady spravedlivého procesu. Kolegium však za soud považovat nelze, a to ani v materiálním pojetí...“* ÚS se přitom ve svých úvahách inspiroval i – dosud nezmiňným – judikátem ESLP: „*V případě Incal proti Turecku⁴⁸ byla mj. kladně zodpovězena otázka, zda pochybnost o nestrannosti soudců může být dána z hlediska jejich institucionálního vztahu k předmětu sporu a zda soudci měli z profesního hlediska zvláštní poměr k ochraně veřejného zájmu, jehož porušení měli posuzovat, tedy zda byli disponováni především chránit zájem státu na bezpečnosti nežli vykonávat spravedlnost. Ústavní soud rovněž konstatuje, že princip aplikovaný ESLP v případě Incal, podle něhož se při posuzování nezávislosti nelze spokojit s formálními zárukami, je natolik pevně svázán s ideou spravedlivého rozhodování, že jej nelze omezovat jen na trestní řízení.“* ÚS si byl samozřejmě – podobně jako později ESD ve věci Kadi (viz podkapitulu 4.10) – vědom, že důvodem tohoto omezení práva na spravedlivý proces byly bezpečnostní ohledy: „*Ústavní soud si je vědom delikátnosti problému a do jisté míry rozumí obavám NBÚ ze zmaření účelu ZOUS, jímž je ochrana bezpečnosti ČR. Ostatně ve věci sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 bylo shledáno, že oblast bezpečnostního prověřování je natolik specifická, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob.“* ÚS zde šel dokonce dál než ESD ve věci Kadi a začal modelovat úpravu, která by naplnila požadavky spravedlivého procesu a přitom neohrozila ani zájmy bezpečnostní:

⁴⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP Incal proti Turecku ze dne 9. 6. 1998, stížnost č. 22678/93.

„Ústavní soud konstatuje, že považuje soudní přezkum procesu bezpečnostního prověřování za slučitelný se zájmem na bezpečnosti ČR a se zájmem na její mezinárodní důvěryhodnosti, přičemž si lze představit úpravu, která při omezení přístupu k utajovaným informacím při soudním přezkumu v souladu s principem proporcionality zvolí diferencovaný přístup, aby případný rozsah omezení základního práva v konkrétním případě v nejvyšší možné míře korespondoval se stupněm závažnosti chráněného zájmu. Utajované skutečnosti probírané při přezkumu musí být zároveň efektivně chráněny, avšak z nepřístupnosti utajovaných skutečností soudnímu přezkumu lze stěží učinit pravidlo.“ A když už sám navrhl řešení, které při zachování zájmu na ochraně bezpečnosti ČR více respektovalo právo na spravedlivý proces, stěží mohla úprava spravedlivému procesu méně vstřícná projít testem proporcionality: „Ústavní soud dále konstatuje, že zajištění bezpečnosti státu je jistě legitimním cílem. Konstituované řízení před Kolegiem však nedostojí nárokům kritéria způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu. Jakkoli totiž umožňuje dosáhnout ochrany zájmu na bezpečnosti, není způsobilé dostát nárokům čl. 36 odst. 2 Listiny a zajistit soudní ochranu právům, jež mohla být v souvislosti s bezpečnostním prověřováním dotčena. Tento cíl umožňuje nejlépe dosáhnout soudní přezkum, jehož roli není sto přezkum prováděný Kolegiem nahradit.“ Předmětné ustanovení proto bylo zrušeno.

To, že se nezávislost státních zástupců opravdu nerovná, a vlastně ani nemusí rovnat, nezávislosti soudců, potvrdil ÚS i v nálezu Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011,⁴⁹ týkajícím se (jak jinak, když se v ČR mluví o nezávislosti) jejich platů. Podle tohoto nálezu má být sice státní zástupce nezávislý, na rozdíl od soudců však jejich „mírná nezávislost v mezích rozpočtu“ neuchrání jejich platy před důsledky šetření ve státním rozpočtu: „Ústavní soud nezpochybňuje význam nezávislosti státního zástupce při posuzování jednotlivých případů, ať již v přípravném řízení, kdy na jeho úvaze závisí, zda bude zahájeno trestní stíhání, či ve fázi jeho rozhodování o tom, zda jsou dány důvody k podání obžaloby, či nikoliv. Jistě lze konstatovat, že jak z Ústavy, tak ze zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ale i ze samotné zásady rovnosti účastníků řízení a spravedlivého procesu plyne požadavek nezávislého výkonu funkce státního zástupce, a to v rámci soustavy státního zastupitelství, která jakožto zvláštní samostatný orgán sui generis plní ústavou a zákonem stanovený úkol vlastní pouze tomuto orgánu státní moci. Nicméně potencialita možného zásahu do výkonu funkce ať již vedoucího státního zástupce, či řadových státních zástupců neumožňuje pohlížet na výkon funkce státního zástupce z hlediska nezávislosti výkonu funkce jako na výkon soudní moci. Proto také nelze dospět k závěru o ohrožení takové nezávislosti prostřednictvím zásahu do výše platu státního zástupce, jak bylo již dříve konstatováno u soudců.“

⁴⁹ Č. 232/2011 Sb.

Podobně i ESLP se občas vyjádří k nezávislosti jiných orgánů než soudů, jako třeba v rozsudku Lauko proti Slovensku,⁵⁰ kde označil obvodní úřad a okresní úřad za nedostatečně nezávislé, neboť byly pověřeny nejen stíháním přestupků (což byl problém stěžovatele), ale i místním výkonem státní správy pod dozorem výkonné moci. Zejména způsob jmenování jejich vedoucích představitelů pak nevyvolával podle ESLP ani zdání nezávislosti požadované k tomu, aby naplnil požadavky čl. 6 na orgány vedoucí „trestní“ řízení.

5.2 Nestrannost

„FILIPPIDES: Jen si křičte, myslím si, od toho jsem městským soudcem. Už dvacet let. No, myslím si, jen ať ti dva vejdou; dokud se tu nepotloukají žádní advokáti, je tu pokoj a mír. Já jsem vůbec vždycky pro mír. Od toho jsem tady, abych byl pro mír. Dosud každý, koho jsem slyšel takhle křičet, se mi zdál, že má pravdu. Když ke mně přijde nějaký boháč se zlodějem, vyslechnu nejdříve bohatého. Ovšem, bohatý má pravdu, majetek je majetek. Krást se nemá. Potom vyslechnu zloděje. No, myslím si, i ten má pravdu, protože hladovět se také nemá. Ten člověk nutně potřeboval chléb. Tak existuje právo bohatého a právo chudáka. Na čí stranu se mám postavit? A proto jsem pro mír, aby měl každý svoje právo. To říkám já, městský soudce z Abdéry.“

Friedrich Dürrenmat: *Proces o oslí stín*⁵¹

Druhou nezbytnou vlastností soudu podle čl. 6 Evropské úmluvy i podle čl. 36 odst. 1 Listiny je „nestrannost“, tedy absence podjatosti či předsudků u konkrétního soudce. Ta s nezávislostí těsně souvisí, avšak nesplývá s ní. EKLP proto označila nezávislost za zásadní institucionální předpoklad nestrannosti.⁵² To vynikne zvláště tehdy, kdy je výkonná moc jednou ze stran sporu, typicky ve správním soudnictví či v některých řízeních v rámci ústavního soudnictví. U nich by nedostatek nezávislosti soudů či soudců na zbývajících dvou mocích vedl nutně i k tomu, že by zástupci těchto mocí měli díky svým „pákám“ vůči soudu před tímto soudem výhodnější postavení. To by porušovalo rovnost účastníků a nestrannost soudců. Podle Vojtěcha Šimíčka má nezávislost povahu spíše funkční (objektivní, organizační), nestrannost soudce „je pak především subjektivní kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (...) což je zejm. záležitostí odpovědnosti a svědomí“

⁵⁰ Rozsudek ESLP Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

⁵¹ Dürrenmat, F. *Proces o oslí stín*. In *Rozhlasové hry*. Praha: Orbis, 1966, s. 38.

⁵² Rozhodnutí EKLP o částečné nepřijatelnosti Bramelid a Malmström proti Švédsku ze dne 12. 10. 1982, stížnosti č. 8588/79 a 8589/79.

samotného soudce“.⁵³ Vojtěch Šimíček také připomíná dvojakou povahu obou těchto imperativů, které jsou zároveň právem i povinností soudců: „*Nezávislost a nestrannost soudce je tak třeba vidět ve dvou rovinách: jako imperativ, zavazující soudce samotného, a dále jako jakousi ochrannou sféru, do které nikdo nesmí zasahovat zvenčí*.“⁵⁴ Rada Evropy v bodě 11 svého Doporučení Výboru ministrů členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců z roku 2010, zmiňovaného v úvodu kapitoly 5, pak vůbec nevidí nezávislost jako individuální právo soudců: „*Vnější nezávislost soudců není právem či privilegiem uděleným v zájmu samotných soudců, nýbrž v zájmu ochrany právního státu a osob, které hledají a očekávají nestranné soudnictví. Nezávislost soudců je třeba vnímat jako záruku svobody, úcty k lidským právům a nestranné aplikace práva. Soudcovská nezávislost a nestrannost jsou klíčové pro zaručení rovnosti stran před soudem*.“⁵⁵

Pěkným příkladem této dvojakosti je třeba fakt, že na jednu stranu jsou soudci výše popsanými způsoby chráněni před zásahy ze světa politiky (tedy ze strany exekutivy a legislativy), na druhou stranu je současně omezena jejich možnost se na politickém životě aktivně podílet (podle čl. 44 LZPS jim může být omezeno právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich, podle § 80 odst. 4 zák. o soudech a soudcích jsou povinni „*při výkonu svých politických práv si počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu nebo nenarušovala důstojnost soudcovské funkce anebo mu nebránila v řádném výkonu funkce soudce*“). Obdobně je propojeno oprávnění soudce být vázán pouze právem, které je zároveň i soudcovou povinností (čl. 95 odst. 1 Ústavy a § 79 odst. 1 zák. o soudech a soudcích); dále částečná imunita soudců na straně jedné (§ 76 zák. o soudech a soudcích) a na straně druhé zvýšená specifická kárná odpovědnost (§ 86–90 zák. o soudech a soudcích); či na straně jedné zaručení materiálního zabezpečení soudců (§ 75 odst. 1 zák. o soudech a soudcích) a na druhé straně zákaz vykonávat některé činnosti, jimiž si většina běžných smrtelníků může přivydělávat (§ 85 zák. o soudech a soudcích), společně s neslučitelností funkcí, které jsou soudcům zapovězeny (§ 74 odst. 2 zák. o soudech a soudcích).

Onen prve zmíněný imperativ nezávislosti a nestrannosti soudce má ostatně celou řadu dalších aspektů. Část z nich je vyjmenována v § 80 odst. 1 a 2 zák. o soudech a soudcích, ukládajících soudci zejména vykonávat svědomitě svou funkci a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé,

⁵³ Šimíček, V. in Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 982. Obdobně též Malenovský, J. *L'indépendance des Juges Internationaux*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 27.

⁵⁴ Šimíček, *ibid.*, s. 982–983.

⁵⁵ Doporučení CM/Rec(2010)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců ze dne 17. 11. 2010 [cit. 2011-12-18]. Dostupné z: <wcd.coe.int>.

nestranné a spravedlivé rozhodování soudů (odst. 1), dále prosazovat a obhajovat nezávislost soudnictví a jeho dobrou pověst, chovat se tak, aby soudce nezavdal příčinu ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce, odmítnout jakýkoliv zásah, nátlak, vliv, přání nebo žádost, jejichž důsledkem by mohlo být ohrožení nezávislosti soudnictví, povinnost nenechat se ovlivnit zájmy politických stran, veřejným míněním a sdělovacími prostředky, vystupovat nezaújatě, ke stranám nebo účastníkům řízení přistupovat bez ekonomických, sociálních, rasových, etnických, sexuálních, náboženských nebo jiných předsudků a dbát o to, aby jeho nestrannost nebyla důvodně zpochybnována.

Nestrannost soudce je pak specificky chráněna v těch ustanoveních jednotlivých procesních řádů, která hovoří o podjatosti soudce (či obdobně o podjatosti úředníka, pokud bychom požadavky spravedlivého procesu uplatnili i ve správních řízeních – viz podkapitulu 3.1), tedy konkrétně v § 14–17a o. s. ř., § 8 s. ř. s., § 30–31 tr. ř., popřípadě i v § 14 spr. ř. či § 77 daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb.). Ty stanoví důvody, pro něž je třeba soudce považovat za podjatého (typicky podíl na předchozím rozhodování ve věci či poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům, pro něž je tu důvod pochybovat o jejich nepodjatosti), způsob, jak mohou sami svou podjatost prohlásit či jak ji mohou namítnout účastníci řízení, a kdo a jak o takové námitce rozhoduje. Samozřejmě k tomu, aby mohla být podjatost soudce namítána, musí nejprve účastník řízení vědět, kdo v jeho věci rozhoduje – za tímto účelem jsou účastníci předem poučováni o složení senátu, což je úzce propojeno s níže rozebranou zásadou zákonného soudce a zabraňuje to rozhodování „soudci bez tváře“ („*faceless judges*“ – mimochodem, už to, zda jsou „tváře“ soudců přístupné veřejnosti, dnes typicky na internetu, vypovídá mnohé nejen o otevřenosti, ale i o sebedůvěře daného soudu), typickému pro kabinetní justici. Ovšem nejen pro ni, jak dokazují třeba také peruánské zvláštní soudy, jejichž soudci měli při jednání – konajícím se obvykle v nějakém zapadlém vězení – zakrytou tvář, a to podle tamní antiteroristické legislativy, kterou ovšem Výbor pro lidská práva označil za rozpornou s požadavkem veřejnosti řízení podle MPOPP. U takových soudců bez tváří totiž nebylo možno účinně zpochybnit jejich nestrannost ani zjistit, zda nejsou ve skutečnosti vojáky.⁵⁶

Ze strany ESLP je nezávislost vnímána spíše jako vlastnost soudů jako institucí, zatímco nestrannost je chápána jako vlastnost jednotlivých soudců (a soudkyň, aby nebyl genderově předpojatý hned začátek této podkapitoly), jako „slepost“ jimi vykonávané spravedlnosti, což se vztahuje na profesionální soudce

⁵⁶ Rozhodnutí Výboru pro lidská práva Polay Campos proti Peru ze dne 6. 11. 1997, oznámení č. 577/1994.

i na porotce.⁵⁷ ESLP posuzuje nestrannost (ale i nezávislost⁵⁸) soudců jednak subjektivním a jednak objektivním testem.

5.2.1 Subjektivní test

Subjektivní test vychází z vyvratitelné domněnky nestrannosti soudce; jinak řečeno, soudce je pokládán za nestranného, dokud nejsou dány subjektivní, k jeho osobnosti se vztahující důvody shledat jej podjatým. Už z toho je vidět, že jádrem judikatury budou zejména ukázky aktivit a postojů soudců, které tuto domněnku vyvracejí. Za takovou aktivitu bylo ESLP označeno například to, že si soudce nějaký případ „přitáhl“ z osobních důvodů⁵⁹ (viz dále podkapitolu 5.4) či že soudci vyjádřili expresivně své „hluboké dotčení“ projevy advokáta v řízení a předběžně se vyjádřili k jeho vině.

Drzý advokát a soudcovská „psanička“. To byla situace řešená v případě Kyprianou proti Kypru, týkajícím se kyperského advokáta, který soudcům vyčítal, že si vyměňují „psanička“ („*ravasakia*“, což v řečtině znamená buď milostná psanička, nebo vzkazy s urážlivým obsahem), zatímco on vyslýchá svědka v procesu o vraždě. Soudci se touto jeho námitkou cítili natolik dotčeni, že nejprve vyjádřili své rozhořčení a dotčení, pak jej vyzvali, ať své tvrzení odvolá, a když je neodvolal, odsoudili jej k pěti dnům vězení za pohrdání soudem. Takové rozhodování ESLP nemohl vnímat, a ani nevnímal, jako „nestranné“, když soudci byli v řízení vedoucím k odnětí svobody, a tedy spadajícím do rámce čl. 6 v jeho „trestní“ části, zároveň dotčenými (tedy uraženými) i rozhodujícími: „*Tento případ se vztahuje k otázce pohrdání soudem, které směřovalo osobně proti samotným soudcům. Soudci byli přímým objektem stěžovatelovy kritiky kvůli způsobu, kterým vedli řízení. Ti stejní soudci poté přijali rozhodnutí o stíhání stěžovatele, posuzovali jeho chování, rozhodli o jeho vině a uložili mu trest, v tomto případě trest odnětí svobody. V takové situaci může záměna rolí stěžovatele, svědka, prokurátora a soudce evidentně způsobit oprávněné obavy, zda bude řízení probíhat v souladu s léty osvědčenou zásadou, že nikdo nemůže být soudcem ve své vlastní věci, a tudíž i zásadou nestrannosti soudu.*“⁶⁰ Navíc takové rozhodnutí porušovalo svobodu projevu, neboť čl. 10 Evropské úmluvy sice umožňuje omezit svobodu projevu v zájmu „zachování autority a nestrannosti soudní moci“, zde ale

⁵⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP Kyprianou proti Kypru ze dne 15. 12. 2007, stížnost č. 73797/01.

⁵⁸ Harris, D. J., O’Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 284.

⁵⁹ Rozsudek ESLP De Cubber proti Belgii ze dne 26. 10. 1984, stížnost č. 9186/80.

⁶⁰ Rozsudek velkého senátu ESLP Kyprianou proti Kypru ze dne 15. 12. 2007, stížnost č. 73797/01, § 127.

kyperští soudci podle ESLP nevyváženě podpořili svou autoritu na úkor stěžovatelovy svobody projevu.⁶¹

Subjektivním testem nestrannosti neprošlo ani to, když si soudce před vynešením rozhodnutí s účastníkem vyměňoval „nóty“ v tisku;⁶² dle ESLP byl proto podjatý, byť se z jeho strany jednalo o reakci na stěžovatelovy provokace. ESLP tak tomuto italskému soudci připomněl omezení, které na něj z důvodu zachování nestrannosti dopadá při komunikaci s účastníky, které je ale zároveň kompenzované limitem svobody projevu při kritice soudců ve smyslu čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy.⁶³

Ani u subjektivního testu nestrannosti ale nedostačuje pouhý „subjektivní pocit“ účastníka řízení, že je daný soudce podjatý (jde o subjektivitu ve vztahu k soudci, nikoli ve vztahu k účastníkovi), takže i tento subjektivní test musí být opřen o určité existující, hmatatelné, průkazné – a v tomto směru „objektivní“ – okolnosti, nikoli jen o představy přítomné v mysli účastníka řízení. Jak uvedl ÚS, „*důvodné pochybnosti o soudcově nestrannosti jsou kategorií objektivní povahy a jako takové musí být založeny skutečnostmi objektivitě soudcovského rozhodování protirečícími, a to natolik, že nikoli z pohledu účastníků řízení, ale v objektivním smyslu ústavně chráněnou nestranností soudcovského rozhodování otrásají*“.⁶⁴

5.2.2 Objektivní test

Objektivní test nestrannosti naopak není zaměřen na aktuální subjektivní podjatost daného soudce, tím méně na subjektivní pocity strany řízení, nýbrž na legitimní a objektivně podložené pochyby o soudcově nestrannosti; jinak řečeno na to, zda by informovaná a rozumná osoba vnímala daného soudce (či soud) jako nestranného či nezávislého.⁶⁵ Připomíná se zde tak již výše zmíněná zásada, že „spravedlnost musí být nejen uskutečňována, ale musí být vidět, že je

⁶¹ Kritiku tohoto rozhodnutí a zejména rozbor střetu ochrany nestrannosti soudců a svobody projevu účastníků soudního řízení viz v článku Kosař, D. Kritika soudců (a dalších představitelů soudní moci) v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. *Soudní rozhledy*. 2010, č. 8, s. 281–290.

⁶² Rozsudek ESLP Buscemi proti Itálii ze dne 16. 9. 1999, stížnost č. 29569/95.

⁶³ „2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

⁶⁴ Usnesení III. ÚS 26/2000 ze dne 9. 3. 2000.

⁶⁵ Jayawickrama, N. *The Judicial Application of Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 518.

uskutečňována“⁶⁶. Tímto objektivním testem nestrannosti tudíž neprojde ani soudce, který bude sice ze všech sil prokazovat, že subjektivně vůči straně sporu žádnou zášť, či naopak přízeň necítí, ovšem jeho předchozí jednání mohlo založit u veřejnosti či stran řízení pocit, že nestranným není. Zatímco tak u subjektivního testu se vychází z vyvratitelné domněnky, že soudce je nestranný, dokud svým chováním neprokáže opak, u objektivního testu platí, že jakmile nějaká skutečnost důvodně zaseje nedůvěru veřejnosti či účastníků řízení v jeho nestrannost, uplatní se obtížně vyvratitelná domněnka, že nestranným není: „*Najisto musí být určeno, odhlížeje od soudcova chování, že existují zjištělná fakta, která mohou vzbudit pochybnosti o soudcově nestrannosti. V tomto ohledu se mohou jako důležitá jevit i pouhá zdání. V sázce je totiž důvěra, kterou soudy v demokratické společnosti musejí vzbuzovat ve veřejnosti. Z toho vyplývá, že při rozhodování o odůvodněnosti obav o soudcově nestrannosti v konkrétním případě je sice stanovisko obžalovaného důležité, nikoliv však rozhodující. Rozhodující je, zda tyto obavy mohou být objektivně opodstatněné.*“⁶⁶

Otcova kletba. Rozdíl mezi subjektivním a objektivním testem nestrannosti se pěkně ukázal ve skutkově přehledném případě Tocono a Profesorii Prometeisti proti Moldavsku.⁶⁷ Společnost Tocono založila roku 1991 po pádu SSSR první soukromou školu v Moldavsku, přičemž až do roku 2001 se obešla bez formální registrace, neboť na nic takového moldavské zákony divokých 90. let nepamatovaly. To se však roku 2001 změnilo, a tak jednak společnost Tocono (investor a zakladatel) a jednak Profesorii Prometeisti (sdružení učitelů na dané škole) požádaly o registraci. Vláda jim ji nejprve udělila, poté si to ale rozmyslela (na návrh dalších subjektů, které školu v roce 1991 pomáhaly založit a při nové registraci byly „obejity“) a jejich návrh na registraci zamítla. Začaly tak soudní spory mezi dvěma skupinami původních zakladatelů o to, kdo má právo založit novou, řádně registrovanou školu. Tyto spory skončily až u moldavského Nejvyššího soudu. Teprve v den jeho ústního jednání zjistila jedna ze stran sporu, totiž sdružení učitelů školy, že jedním z členů tříčlenného senátu je i soudce V. B., jehož syn byl tři roky předtím z této školy vyloučen (ředitelem a učiteli školy), a to pro špatné chování, špatné známky a záškoláctví. Jeho bývalí učitelé dokonce tvrdili, že jim už tehdy vyhrožoval tento soudce – otec vyloučeného žáka – odplatou. Za takové situace nemohl být pokládán za nestranného, což stěžovatelé namítali až u ESLP, poté co u moldavského Nejvyššího soudu prohráli. Ve své stížnosti (dovolávající se také porušení čl. 11 Úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 1, což ovšem pro naše téma není podstatné) poukazovali na to, že celý soudní senát ztratil nestrannost po návratu moldavských komunistů k moci, a hlavně na to, že členem senátu byl onen soudce V. B. Vláda proti nim argumentovala, že se sice nemohli dozvědět o složení senátu předem, jakmile jej ale zjistili při ústním jednání, měli už během něj napadnout podjatost soudce V. B.

⁶⁶ Rozsudek ESLP Ferrantelli a Santangelo proti Itálii ze dne 7. 6. 1996, stížnost č. 19874/92, § 58.

⁶⁷ Rozsudek ESLP Tocono a Profesorii Prometeisti proti Moldavsku ze dne 26. 6. 2007, stížnost č. 32263/03.