

ČLÁNKY – SYMPOZIUM

Soudci by se měli častěji dívat do zrcadla aneb kdo hlídá hlídače

Kateřina Šimáčková*

Souzení je náročná disciplína a souzení na vrcholných soudech ještě více. Soudci a soudkyně vrcholných soudů totiž musí reagovat na konkrétní příběhy či osudy jednotlivců, řešit systémové problémy, na něž tyto osudy nezdědkou poukazují, a při tom respektovat a rozvíjet právní řád, v němž se pohybují. Každým svým rozhodnutím též bojují o legitimitu práva, právního státu i jednotlivých soudů, ale i o to, aby jejich země nebo Evropa byly o něco lepším místem. Současně však musí dávat pozor, aby jim to všechno nestouplo do hlavy a aby byli dostatečně sebekritičtí a pokorní. Ze všech těchto důvodů je jedním z důležitých úkolů právní akademie, aby jim nastavovala adekvátní zrcadlo. Soudy jsou hlídači dodržování lidských práv i limitů pro výkon veřejné moci – a tak se nabízí otázka: Kdo hlídá tyto hlídače? Jedním z hlídačů je již zmíněná akademická kritika. Pro obecné soudy je pak hlídačem jejich odvolací či dovolací soud nebo Ústavní soud. I ten však má dalšího hlídače, Evropský soud pro lidská práva, který bdí nad jeho chybami, ale také přináší příklady dobré praxe, jak rozhodovat. Velkou inspirací je též optika řešení právních problémů, kterou ESLP nabízí, tedy vyprávění konkrétního lidského příběhu a současně srozumitelné nástroje – testy a doktríny, které nabízejí algoritmy intelektuálních postupů při hodnocení chování státu v těchto příbězích.

Jako soudkyně a současně dlouholetá fanynka svých hlídačů – Evropského soudu pro lidská práva i týmu akademiků okolo brněnského JUSTINu – se cítím poctěna, že mohu zahájit sympozium nad knihou *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance* autorského kolektivu, který tvoří David Kosař, Jan Petrov, Katarína Šipulová, Hubert Smekal, Ladislav Vyhnánek a Jozef Janovský. Těší mne též, že mohu pochválit Časopis pro právní vědu a praxi, vydávaný mou alma mater, za přípravu sympozia nad aktuální právní monografií (obdobná pochvala směřuje i k časopisu *Jurisprudence*, který paralelně připravuje obdobné sympozium ke knize Ondřeje Kadlece *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*). Jedná se o v zahraničí obvyklý, ale u nás novátorský počín, spočívající v jakémsi časopiseckém

* JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D., soudkyně, Ústavní soud ČR; Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Judge, Constitutional Court of Czech Republic; Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: kateřina.simackova@law.muni.cz

kolokviu kriticky se zabývajícími zvolenou aktuální publikací. Zásadní monografie totiž upozorňují na nějaký problém a nabízejí jeho koncepční pojetí, a měly by tím otevřít debatu nad tímto problémem či koncepcí, nikoli jen zjevit svou pravdu.

V českém akademickém prostředí lze doposud identifikovat spíše jiné způsoby reakce na vydané monografie, a to adorační či informační texty, které mají být reklamou na příslušnou publikaci. Ve vztahu k zásadní kritické monografii se pak nezdá setkáváme s úplnou ignorancí; jen někdy dojde k nesouhlasné reakci, která pak mívá spíše charakter ztrhání daného akademického díla. (Obdobně tomu ostatně bývá i u důležitého justičního počinu, o němž je buď jen informováno, nebo který je rovnou zatracen.) Žádoucí reakcí by však spíše bylo, aby se na základě takového díla teprve rozproudila debata, která by byla kultivovaná, přiměřeně polemická a rozvíjející či obohacující myšlenky uvedené v příslušné monografii. Mám proto radost, že mám tu čest otevřít právě takovou debatu, a navíc nad knihou, která za to stojí.

Sama diskutovaná kniha je multioborovým projektem, postaveným nejen na doktrinárním přístupu typickém pro tradiční právníky, ale též na statistickém a sociologickém, kvantitativním i kvalitativním výzkumu, jehož objektem myslím byla i moje soudcovská práce. Dvě hlavní ambice knihy spočívaly v naplnění snahy vědecky popsat a vysvětlit, jak a proč soudci českých soudů užívají ve své rozhodovací praxi judikaturu ESLP. Kniha popisuje konkrétní národní prostředí, ale současně nabízí novou a ucelenou metodologii, využitelnou jak pro studium užívání judikatury ESLP soudy v jiných evropských zemích, tak i ve vztahu k jiným mezinárodním systémům lidskoprávní ochrany.

V ohnisku zájmu autorského týmu publikace stojí téma legitimacy ESLP i celého evropského (a potažmo tak i vnitrostátního) režimu ochrany lidských práv – krizi shledávají jak v narůstajícím počtu případů, který ESLP nestihá rozhodovat v přiměřené době, tak i v národních útocích na jeho autoritu. Právě lepší práce národních soudů by podle autorstva knihy mohla přinést řešení obou krizí. Identifikují-li soudy porušení Úmluvy již na národní úrovni a vyhoví dotčenému jednotlivci, odbřemení tím ESLP a současně též integrují dodržování Úmluvy a judikatury ESLP do vnitrostátního výkladu práva. To je o to více důležité v zemích regionu střední a východní Evropy, kde celý systém ochrany lidských práv a právního státu nemá takovou tradici a v poslední době se těší nižšímu respektu u politiků a následně pod jejich vlivem i veřejnosti. Kniha si hodně slibuje od spojení ESLP a národních soudů při ochraně práv zaručených Úmluvou, byť i připouští, že některá národní rozhodnutí mají naopak za cíl delegitimizovat určitá rozhodnutí ESLP či dokonce jeho roli.

V tomto sympoziu předložené příspěvky mají smysl už jen proto, že pěkně ilustrují to, co bychom od nového formátu sympozia všichni očekávali. Konstruktivní kritiku, schopnost dále rozvíjet myšlenky předložené monografie či nabídku nových perspektiv. Současně pak jeden každý z nich je též takovým malým zrcátkem, jež by nemělo soudcům uniknout, aby zjistili, jak někdy zneužívají judikatury ESLP, aby ji použili mimo

časový a věcný rámec Úmluvy, jak ji jindy dezinterpretují, aby našli sebezpotvrzující argumenty, někdy ji zase odmítají oldschoolovým argumentem o nezávaznosti judikatury ESLP vztažené k jiným státům a jindy nedokážou vysvětlit dostatečně srozumitelně své záměry.¹

Symposium začíná Veronika Bílková hodnotící knihu z perspektivy vynikající odbornice na mezinárodní právo veřejné. Stejně jako ona oceňují, že kniha osvědčuje schopnost vědecké týmové spolupráce a interdisciplinárního přístupu k právnímu výzkumu. Zdeněk Kühn pokračuje v debatě o tématu zákazu ne bis in idem v judikatuře ESLP a Nejvyššího správního soudu; ve vztahu ke kritice případu *Zolotukhin* si nemohu nevzpomenout na jím zorganizovanou návštěvu disentéra tohoto rozhodnutí soudce Zupančiče na Nejvyšším správním soudě ke zmíněnému problému. Kühn opět osvědčuje svou schopnost být současně zkušeným soudcem i brilantním akademikem, zasazujícím celé téma do širšího kontextu. Ostatně jím zvolený příklad pěkně ukazuje, že dialog s národními soudy někdy i ESLP přesvědčí, aby vycouval ze špatně vykutané judikatorní štolý. Takže i národní soudy mohou být hlídačem či zrcadlem pro oba soudy nadnárodní (ESLP i SDEU).

Příspěvek Martina Kopy přináší zajímavý narativ národní košile a evropského kabátu, který představuje důležitou výzvu pro jakýkoliv výzkum soudcovského rozhodování prováděný na základě analýzy publikovaných rozhodnutí (tedy do jaké míry si můžeme být jisti, že publikované rozhodnutí přesně odráží veškeré úvahy, které rozhodující formace měla na mysli při vydání rozhodnutí). Martin Kopa též připomíná vzestup populismu a jeho nebezpečí pro lidskoprávní ochranu a připojuje se k závěru, že ESLP potřebuje vnitrostátní soudy jako spojence, kteří zajistí jeho důvěryhodnost a společenské uznání.

Text Jany a Pavla Ondřejkových, poskytující politologický i konceptuální pohled na danou tematiku a zdůrazňující důležitost kvality soudcovské argumentace, mi připomněl zážitek z jedné konferenční debaty na českém ústavním soudu k případu *Holubec*, tedy případu slavného českého vyhrazení se proti postupu ultra vires při rozhodování

¹ Což se mi zjevně podle příspěvku Víta Alexandra Schorma stalo ve věci usnesení sp. zn. I. ÚS 298/17, jímž jsem chtěla ČR a jejím vládním zmocnění poskytnout možnost dosáhnout u ESLP spravedlivějšího a nuancovanějšího závěru o odškodnění za regulované nájemné. Opravdu mi nešlo o „vyčištění stolu“, ale o poukázání na to, že v důsledku regulace nájemného byl v minulosti trh s nájemnými byty se smluvním nájemným značně deformován, což se projevilo také zvýšenou cenou nájemného na volném trhu způsobenou vytvořením umělého nedostatku bytů. Ve velkých městech byla takto deformovaná tržní cena nájemného několikanásobně vyšší než regulované nájemné u srovnatelného bytu, což byla situace výhodná pro ty pronajímatele, kteří – stejně jako stěžovatelka – vlastnili (taktéž) byty nepodléhající regulaci nájemného. I tato úvaha dle mého měla vést v souladu s judikaturou ESLP k individuálnímu posouzení, zda ze strany státu musela stěžovatelka nést nepřiměřené a přílišné břemeno, případně aspoň vést k závěru o náhradě nižší, než je plná tržní hodnota. Navíc v souladu s národní legislativou bylo třeba zhodnotit, zda se jednalo o restituenta žijícího ve sklepě svého domu jako paní Hutten-Czapska, či podnikatelku, která vědomě koupila dům s byty s regulovaným nájemným, což se zřejmě muselo odrazit i ve výši ceny, již zaplatila (srov. zejména body 22, 28, 30 Schormem citovaného rozhodnutí v poznámce pod čarou č. 24).

Soudního dvora Evropské unie o slovenských důchodech.² Při ní se představitelé obou soudů (toho národního a unijního) neshodli, kdo z nich má vyššího žolíka a poslední slovo ve sporu o „Kompetenz – Kompetenz“³, což kouzelně vyřešil Jiří Příbáň připomenutím toho, že nakonec z pohledu právní věcnosti zvítězí to rozhodnutí, které bude mít nejlepší argumenty, nikoli silnější razítko na konci.

Vítu Alexandru Schormovi vypichujícímu ve svém příspěvku situace nerespektování judikaturních závěrů ESLP českými vrcholnými soudy bych možná vzkázala, že někdy není třeba za některým soudcovským postupem vidět větší sofistikanost, než v něm je. Soudci zkrátka někdy rozhodují případ tak, jak cítí, že je to správné, a v centru jejich úvah nemusí být právě argument dodržení judikatury ESLP, která může být ze strany účastníka řízení jen jedním z mnoha. Na druhou stranu právě v odmítnutí chápat soudcovskou práci tímto způsobem může být jeho text oním užitečným zrcadélkem či hlídačem proti rutině soudcovské každodennosti. Vít Alexander Schorm též sdílí se čtenáři své znepokojení nad tím, že téma lidských práv mizí z politického diskursu či jsou v jeho rámci přinejmenším smysl a účel lidských práv překrucovány. Zejména pak kritizuje tvrzení o rozporu mezi právy menšin či zranitelných v protikladu k právům většiny nebo pomínutí závazků podle Úmluvy o právech osob s postižením.

Přínos komentované knihy pro praktickou soudcovskou práci na českých vrcholných soudech, vedle již zmíněné role hlídače či zrcadla, má i koncept či pojem soudcovského zacházení (*judicial treatment*) s judikaturou ESLP. Národním soudcům by totiž nemělo jít jen o implementaci konkrétních rozhodnutí, ale též o obecné naplňování závěrů ESLP a aktivní podílení se na dodržování jeho výkladu Úmluvy. Právě z konceptu soudcovského zacházení s judikaturou ESLP vychází nové zarámování české zkušenosti do celistvější optiky, jak je možno nazírat na interakci vnitrostátních soudů se štrasburskou judikaturou. Klade vnitrostátní soudy do centra aplikace Úmluvy, jak ostatně plyne z principu subsidiarity explicitně vyjádřenému v Protokolu č. 15. Národní soudy – a to nikoliv jen ty vrcholné – by mohly aktivněji pracovat s Úmluvou i judikaturou ESLP právě ve smyslu zmíněného poučeného a aktivního soudcovského zacházení, čímž by mohly aktivněji přispět k ideji Evropy, založené na společných hodnotách, byť i realizovaných různými praktickými nástroji či prostředky. Ještě výrazněji je to ostatně namístě ve vztahu k Listině základních práv EU, jež jako opravdu moderní lidskoprávní katalog skýtá poučenému soudcovskému zacházení ještě více možností (je prostě škoda nevyužít možnost reálně pracovat s nejmodernějším lidskoprávním katalogem, který je k dispozici).

ESLP je podle mého pro vnitrostátního soudce hlavně inspirací, neboť funguje déle a na širším území, tudíž má mnohem širší zkušenost a dokresluje na konkrétních

² Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012.

³ Tedy kdo s konečnou platností rozhoduje, zda ve věci bylo rozhodnuto v rámci kompetencí EU.

případech výklad základních práv obsažených stejně tak v Úmluvě, jako v národních katalogích. Celý systém může fungovat jen tehdy, když se vrcholné národní soudy a ESLP považují za spojence v ochraně lidských práv, právního státu a demokracie. Klíčovou hodnotou ve vztahu k demokracii i k právnímu státu je jejich legitimita či důvěra lidí – důvěra, že soudy fungují, jak mají, a že jsou věrohodné. To nemusí být narušeno ani tím, když se někdy soud členského státu pustí do srozumitelného a férového dialogu se svou nadnárodní „odvoláčkou“. I ESLP může některá rozhodnutí či postupy národního vrcholného soudu tvrdě zkritizovat. Ale nemohou mezi sebou vést dlouhodobě nesmiřitelný boj – pokud si tedy chtějí udržet či dokonce vydobýt legitimitu a důvěru u odborné i laické veřejnosti.

Sama ve své soudcovské i akademické práci spíše než jako onu „odvoláčku“ vnímám ESLP jako staršího a zkušenějšího kolegu při společné práci ve prospěch fungujícího právního státu s úctou k lidským právům, a to i tehdy, když se v něčem zmýlí či prostě není dokonalý. Vidím, že vedle inspirace někteří soudci u nás i v Evropě judikaturu ESLP používají prostě jen jako potřebný ornament či doklad vlastní vzdělanosti. Nejvíce je mi pak líto, když jeho judikaturu ignorují pro nedostatek zájmu či lenost, případně když pocítí potřebu tuto judikaturu desinterpretovat či se přímo bez dostatku argumentů vzbouřit proti jeho rozhodnutí z důvodů vlastních mindráků či strachů, nebo dokonce aby posloužili politickým zájmům.

V knize i jednotlivých komentářích k ní zaznívá, byť i trochu nesystematicky, obava z populismu založeného mimo jiné na odmítání společné evropské odpovědnosti a vymezování se proti některým společným evropským hodnotám, tedy i proti některým závěrům orgánů Rady Evropy. Sdílím obavu z tohoto nebezpečí, které skrze řadu dílčích vymezení se a nenásledování štrasburské judikatury může vést až k celkovému narušení koherence výkladu Úmluvy ze strany ESLP a jednotlivých států. Dobré případy soudcovského zacházení s Úmluvou, posilující společně legitimitu justice štrasburské i národní, lze očekávat jen od soudců, kteří chtějí „hrát tuto hru“. Mimo jiné totiž právě soudci musí být těmi aktéry, kteří nejsou jen služebníky aktuální politické většiny (jež je v některých zemích Rady Evropy tvořena populistickými silami využívajícími protievropskou, protilidskoprávní či nacionalistickou notu). Pravděpodobně i z tohoto důvodu je v poslední době patrný mnohem větší akcent na právo na zákonného soudce – do něhož spadá i problematika řádného ustanovování soudců do jejich funkcí – v judikatuře ESLP.⁴ Nelze totiž očekávat, že by spojencem v prosazování judikatury ESLP byli arbitrárně najmenovaní soudci, jejichž kariéry a kárná řízení závisí na rozhodnutích případně protievropské politické většiny. Bohužel však máme i z naší země zkušenost,

⁴ Tedy přesněji řečeno k té části čl. 6 Úmluvy, která zaručuje právo na soud zřízený zákonem („tribunal established by law“); srov. např. rozsudek velkého senátu ze dne 1. prosince 2020, *Gudmundur Andri Astráðsson proti Islandu*, č. 26374/18; či rozsudek ze dne 7. května 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Polsce*, č. 4907/18.

že při změně politického klimatu se mohou ze soudců, vystudovaných v demokratických poměrech a řádně ustanovených do svých funkcí, stát přísluhovači diktatury. Politické procesy probíhající u nás v padesátých letech minulého století proti nepřátelům komunistického režimu bývaly vedeny elitními prvorepublikovými soudci. I v našem aktuálním prostředí si občas lze všimnout hodnotových proměn některých soudců, které si lze jen stěží vyložit jinak než jako důsledek potřeby saturovat jejich kariérní ambice v návaznosti na vyjevující se politické konstelace. Jedním z nástrojů, jak omezit ovlivňování soudcovského rozhodování, je přitom promítání požadavků vlády práva – jednoho z pilířů Úmluvy vedle demokracie a ochrany lidských práv – do procesu ustavování soudců, jak to vyplývá z výše citované aktuální judikatury ESLP.

Obecně má v českém kontextu vztah k Radě Evropy a dodržování závazků plynoucích z Úmluvy zesílený význam. Základem české ústavnosti je její propojení se západní tradicí právního státu a ochrany lidských práv. Ostatně preambule naší Ústavy připomíná, že se cítíme být součástí rodiny evropských a světových demokracií, a hned první článek Ústavy definuje český stát jako stát demokratický, právní, založený na ochraně lidských práva a dodržující své mezinárodní závazky. Právě Úmluva je jedním z těch nejdůležitějších závazků a důvěra ve štrasburskou judikaturu stále zůstává součástí našeho příběhu návratu do Evropy. A co je vlastně nejsilnější součástí zmíněné evropské tradice?⁵ Ti, kdo se odvolávají na evropskou historii, si zaslouží být poučeni o tom, že pro evropskou tradici je typické právě její rozvíjení, obohacování, zpochybňování a otevírání novým výzvám a obzorům, při současném zachování pohledu na jednotlivce jako hlavního účelu každého evropského projektu.

Pro mne jako soudkyni sloužící státu vycházejícímu z úcty k lidským právům byla vždy důležitá skutečná a poučená znalost judikatury ESLP; tu získávám nejen tím, že se jí snažím číst a studovat, a také o ní učit (protože nikdy jste se něco nenaučili tak dobře, jako když o tom učíte), ale i díky úzkému personálnímu propojení s tímto soudem – tím nějak lépe poznáte, co je a není důležité. Už na Nejvyšším správním soudě moji asistenti Kristýna Foukalová Molková a Karel Ulík absolvovali stáž na ESLP; tím jsem ostatně naplňovala i další důležitou úlohu soudce vrcholného soudu – totiž odborně rozvíjet své spolupracovníky, což ostatně v důsledku obohatí i jeho práci. Při prvotním výběru spolupracovníků pro Ústavní soud jsem volila jednoho z českých právníků dlouhodobě působících na ESLP Jana Kratochvíla, který se navíc spolu s mým tehdejší dalším

⁵ Podle českého filozofa Miroslava Petříčka (tedy spíše podle jeho interpretace Derridy a Husserla) je Evropa jedinečné místo, na kterém se vytvořil pojem povinnosti, a vznikla z určitého příslibu. Její identitu není možno restituovat návratem k jejím počátkům, nýbrž (a právě to je v souladu s „ideou Evropy“) jsme povinováním otevírat se na jejím prahu i tomu, co není Evropa (a nikdy nebyla a nikdy nebude). Nemá-li podle Petříčka v těchto peripetích idea či civilizační identita toho, co považujeme za Evropu, zaniknout, musí její tradice spočívat v možnosti rozcházet se se svou tradicí. PETŘÍČEK, Miroslav. *Otevřená identita Evropy*. In: HLAVÁČEK, Petr a Jan KYSELA (eds.). *Demokracie a občanské ctnosti – K životnímu jubileu Petra Pítharta*. Praha: Academia, 2021, s. 431–437.

kolegou Davidem Kosařem podílel na dosud nepřekonaném českém komentáři Úmluvy, který považuji za největší službu učiněnou ve prospěch implementace Úmluvy v Česku (hned na druhé místo pak řadím velmi dobrý přehled judikatury pravidelně zpracovávaný Vládním zmocněncem pro zastupování před ESLP a jeho týmem, a to jak v jeho zpravodajích, tak v pěkné databázi českých překladů soudních rozhodnutí). V mém týmu pracovala v průběhu svého českého sabbaticalu i další právnička ESLP Irena Marková. To bylo v době, kdy má asistentka Kristýna Molková Foukalová rok pracovala v podstatě na jejím místě. I Martina Grochová, která působila v mém týmu, měla pracovní zkušenost z ESLP. Teď se pokouším prostřednictvím stáže své aktuální spolupracovnice Zuzany Vikarské o průnik do přemýšlení Soudního dvora Evropské unie (či aspoň jeho jednoho generálního advokáta). Jsem přesvědčena, že někdo nemusí tento personalizovaný průzkum tak úplně chápat, ale pro mne konkrétní lidé nebo budovy soudů nesou důležitý klíč k pochopení jejich soudní judikatury.

Ostatně to mne vede k poslední poznámce, že už jen jména členů autorského týmu knihy *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance* a komentátorů a komentátorek knihy v tomto sympoziu jsou s ohledem na jejich erudici a poctivost skvělým doporučením k četbě. Děkuji jim mimo jiné za to, že svou prací našemu soudcovskému stavu poskytují nezkřivené zrcadlo a že nás pečlivě hlídají!