

1 SOUDNÍ DOHLED A VEŘEJNÁ KONTROLA SOUDNICTVÍ

Výkon soudnictví je službou veřejnosti. To samo o sobě postačuje k justifikaci oprávnění veřejnosti výkon soudní moci kontrolovat podobně, jako jsou kontrolovány jiné složky státní moci. Stát organizuje poskytování ochrany právům fyzických a právnických osob (až na drobné výjimky) do podoby propracované soustavy obecných a správních soudů, které mají monopol na výkon soudní pravomoci (jurisdikce). Mocenský monopol, a tedy absence alternativy pro uživatele, vytváří prostředí, v němž jsou soudy neustále vystaveny tlaku ze strany běžných jednotlivců, kteří se často nacházejí v obtížné životní situaci, ale i daleko vlivnějších „hráčů“ (sdělovací prostředky, političtí činitelé). Všechny tyto subjekty vykonávají vnější (externí) kontrolu výkonu soudnictví, bez níž by této složce moci chyběla demokratická legitimita.¹ Jako obzvláště citlivá témata vnímá veřejnost nedostatečnou rychlost soudních řízení, rozdílnou výkonnost soudů, ale také údajné rozdíly při rozhodování skutkově obdobných věcí, podjatost soudců nebo jejich odměňování.² Konfrontace s občanským živlem nebo institucemi stojícími vně justice má také do

¹ Např. v členských státech USA je široce (byť nikoli většinou) rozšířena přímá volba soudců občany, buď jako stranická volba (včetně primárek), nebo volba bez uvedení politické příslušnosti kandidáta. Dále se uplatňuje kombinovaný tzv. Missourijský plán, kdy je soudce jmenován gubernérem a následně po uplynutí určité doby musí být ve funkci potvrzen občany prostřednictvím volebního lístku, jinak funkci ztrácí. Veřejnost participuje též na prvotní volbě, neboť její zástupci bývají členy komise, jež guvernérovi předkládá seznam vhodných kandidátů.

² Platová základna soudce obecných soudů činila ke konci roku 2019 částku 91 494 Kč. Jedná se o dlouhodobé politikum, jehož analýza přesahuje téma této monografie. Připomeňme však dvě recentní události: 1. Nejvyšší kontrolní úřad veřejně kritizoval způsob výpočtu platové základny soudců po publikaci derogačního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 jako neudržitelný a vedoucí k nesouměřitelnosti platů soudců a jiných státních zaměstnanců. „Podvozkem“ pro posazení určitých korekcí růstu platů soudců byla ovšem žaloba člena NKÚ domáhající se aplikace „soudcovského“ koeficientu pro výpočet jeho platu, což plénum Ústavního soudu jednající na návrh obecného soudu odmítlo (srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 14/15). 2. Odvození platů soudců od trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře podle § 3 odst. 3 a § 3a zák. č. 236/1995 Sb. bylo donedávna ohroženo zdánlivou technikálií – Český statistický úřad přestal od roku 2017 z důvodu metodologických obtíží příslušný údaj sledovat a publikovat, a dokonce odmítl splnit usnesení vlády ze dne 21. 8. 2017, č. 576 (viz tiskovou zprávu ČSÚ z téhož dne pod <https://www.czso.cz/csu/czso/usneseni-vlady-o-mzde-v-nepodnikatelske-sfere-je-pro-csu-neakceptovatelné>) ukládající další sledování údaje. Spor byl vyřešen expertní spoluprací na horizontální úrovni, z níž vzešel návrh nařízení vlády taxativně definující okruh zpravodajských jednotek, jejichž souhrn tvoří „nepodnikatelskou sféru“.

jisté míry „očistnou“ funkci a působí proti pověstnému „zapouzdření“ či zkosnatění soudního systému.

Výrazem „soudní dohled“ zde budeme rozumět výhradně vnitřní (interní) formu kontroly výkonu soudnictví, realizovanou v České republice jako součást státní správy soudů. Jedná se o kontrolu vlastními prostředky, *in situ*, odbornou a sebeukázkující. Představa „samočisticího“ mechanismu soudů však není přesná – jednak ústředním orgánem státní správy soudnictví, a tedy i dohledovým orgánem zůstává Ministerstvo spravedlnosti, jednak je v současnosti v celé řadě případů dohled vykonáván na základě podnětu zvnějšku. Jak by mělo vyplynout z následujících stránek, smysl kvalitně prováděné dohledové činnosti lze nalézt zejména v objektivizaci stavu věcí, včetně vyhledání a zhodnocení možných příčin, a v případném uvedení na pravou míru některých tvrzení a představ veřejnosti o nevykonnosti či selhání justice. Obě formy veřejné kontroly se tedy v praxi prolínají a doplňují, čemuž odpovídají i povinnosti orgánů, jež soudnictví spravují. V některých zemích je soudní dohled (inspekce) prováděn nezávislými, profesionálními tělesy, které stojí mimo soudy samotné i moc výkonnou a věnují se výlučně dohledu, na odborně i eticky vysoké úrovni.

Dohled jako jedna ze správních činností a veřejná kontrola soudů jsou pouze dvě strany téže mince. Veřejná kontrola soudnictví je pojem širší, neboť zahrnuje právě i kontrolu nad tím, jak plní své úkoly orgány na úseku státní správy soudů. Soudní dohled se přece jen více zaměřuje dovnitř justice a sleduje toliko kvalitu a mechanismy výkonu soudní pravomoci (jurisdikce), tj. předně rozhodování o právním sporu. Nejprve přistoupím k uchopení pojmu soudního dohledu, posléze shrnu nejdůležitější prvky veřejné kontroly soudnictví, jež zvnějšku udílají soudům podněty k reflexi nebo obecně přispívají k větší efektivnosti či důvěryhodnosti české justice.

1.1 Pojem soudního dohledu

Institut soudního dohledu si v současné odborné literatuře nezískal téměř žádný prostor. Rovněž užívání tohoto pojmu se omezuje *de facto* na úzké prostředí justice a zaměstnanců vykonávajících dohledové úkoly. Přesto, že pojem zatím nevešel ve všeobecnou známost, a dokonce může být laicky zaměněn za zcela jiné instituty,³ má v soudní praxi tradici, právně daný obsah i možné postupy (byť ne zcela jasné hranice) a terminologicky vychází z textu zákona.

Podle § 118 odst. 1 zák. o soudech a soudcích je úkolem státní správy soudů vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a **dohlížet**

³ Např. za výchovné opatření dohledu nad dítětem ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, nebo dohled soudu nad správcem závodu ve smyslu § 338l o. s. ř.

způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených.

Samostatný pojem dohledu se v zákoně o soudech a soudcích sice nevyskytuje, nicméně stejný slovní základ se objevuje u dílčích úkolů předsedů soudů – „dohlíží na úroveň soudních jednání“ [srov. např. § 125 odst. 2 písm. b) zák. o soudech a soudcích] nebo „dohlíží na řádný chod soudních kanceláří“ [srov. např. § 125 odst. 1 písm. d) zák. o soudech a soudcích]. Zákonodárce pak pro dohledové činnosti užívá významově obdobných sloves jako sledovat, vyhodnocovat, dbát (o), nově také kontrolovat apod.

Jedná se o činnost dlouhodobě upravenou rezortní instrukcí (interní normativní směrnici) závaznou pro všechny označené organizační složky rezortu. Současná Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 12. 3. 2002, č. j. 87/2002-Org, k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů (dále jen „Instrukce o soudním dohledu“) je uvozena návštěm: „Soudní dohled jako nedílná součást státní správy soudů je významným nástrojem k zajišťování úspěšného plnění úkolů justice.“ Na rozdíl např. od slovenské úpravy soudní dohled není považován za součást výkonu soudnictví, nýbrž za výkon státní správy soudu.

Pro potřeby této publikace můžeme soudní dohled definovat jako **průběžnou monitorovací, hodnotící, kontrolní a vyhledávací činnost orgánů státní správy soudu, rámcově upravenou v zákoně o soudech a soudcích a zaměřenou na řádné plnění úkolů soudům svěřených**. Účelem dohledu je prověření aktuálního stavu a kvality výkonu soudní pravomoci v jednotlivých soudních agendách v rozsahu stanoveném zákonem, identifikace příčin zjištěných nedostatků ve výkonu soudnictví a iniciace opatření směřujících k jejich odstranění či zmírnění a k zamezení jejich opakování. Druhotným účelem soudního dohledu je také zajištění podpory orgánům státní správy soudů při plnění jejich povinností uvedených v § 128 odst. 1, 2 zák. o soudech a soudcích, tedy provádění šetření k případné kárné odpovědnosti soudců a soudních funkcionářů, popř. k nezpůsobilosti vykonávat funkci soudce. Podle širšího pojetí dohledu v této publikaci bude účelem dohledové činnosti také zajištění řádného plnění některých úkolů orgánů státní správy soudu, které mají přímou vazbu na výkon soudní pravomoci, tedy na rozhodovací činnost. Může být předmětem diskuse, zda za účel dohledu (v širším smyslu) nepovažovat rovněž zefektivnění organizace práce soudů (tj. zlepšení celkové výkonnosti) nebo implementaci standardů kvality při výkonu soudnictví tak, jak jsou běžné v některých členských státech EU. Osobně podporuji názor, že dohled je třeba vnímat jako jeden z nástrojů aktivního řízení výkonu soudu a zefektivňování jeho činnosti. Nelze totiž dost dobře odlišovat revizní (inspekční) činnost od organizace práce a koncepční (metodické) činnosti, zvláště když obojí je v současné době svěřeno stejnému okruhu subjektů.⁴

⁴ Ani v tomto extenzivním pojetí však nelze do sféry soudního dohledu počítat všechny činnosti státní správy soudů, jež mohou mít na výkonnost soudu vliv; dohledem již není tvorba systemizace soudů ani výběr soudců.

Pokud jde o konkrétní předmět soudního dohledu, pak dohlédací činnost zahrnuje tři základní oblasti:

- 1. sledování a hodnocení výkonu soudnictví (pouze) z hlediska dodržování důstojnosti soudního jednání a zásad soudcovské etiky a zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům;**
- 2. dohled nad řádným chodem soudních kanceláří;**
- 3. sledování, resp. kontrolování postupu soudů při tvorbě a změnách rozvrhu práce, vydaných rozvrhů práce a rozdělování věcí podle rozvrhu práce.**

Při detailnějším pohledu můžeme ještě rozlišovat pravidelný (horizontální) dohled a vrchní dohled („dohled nad dohledem“), kterým je myšleno prověřování úrovně řídicí a kontrolní činnosti nadřízeným orgánem státní správy soudů. Úroveň dohledové činnosti předsedů soudů prověřuje ministerstvo, typicky v rámci přešetřování způsobu vyřízení stížností podle zákona o soudech a soudcích, a předsedové krajských soudů ve vztahu k předsedům okresních soudů. Rovněž v rámci komplexních spisových prověrek by se předseda krajského soudu a ministerstvo měli zaměřovat na zmapování způsobu výkonu dohledu na prověřovaném soudě, což jim může pomoci mj. při zjišťování příčin nalezených závad, v krajním případě při shromažďování podkladů pro návrh na zahájení kárného řízení.

Za součást soudního dohledu považují interní předpisy Ministerstva spravedlnosti⁵ také dohled nad notáři při výkonu soudního komisariátu, kdy úkony soudu prvního stupně v řízení o pozůstalosti provádí jako soudní komisař notář, kterého tím soud pověřil (§ 100 odst. 1 a § 103 odst. 3 z. ř. s.). Tehdy vystupuje notář jako soudní osoba, a je proto logické, že by měl podléhat dohledové pravomoci orgánů státní správy soudů; v praxi přicházejí v úvahu předsedové příslušných okresních soudů a ministerstvo. Rozsah dohledové pravomoci je zde zúžen na otázky sledování, zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům a zda notář zachovává potřebnou důstojnost jednání. Ministerská instrukce o dohledu je ve vztahu k notářům použitelná přiměřeně toliko v ustanoveních o prověrkách plynulosti řízení; dále je přiměřeně použitelná Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. 2. 2002, č. j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „Instrukce o stížnostech“). Tím samozřejmě není dotčena kontrolní působnost notářských komor vůči notáři.

Jelikož není jednoduché přesně vymezit pojem soudního dohledu pozitivní definicí, je vhodné připojit i vymezení negativní, tj. uvést činnosti, jež by pro určitou

⁵ Pokyn Ministerstva spravedlnosti ze dne 29. 5. 2009, č. j. 108/2009-OD-ORG, k výkonu státního dohledu na výkon notářství; § 1 uvádí, že „Dohled na činnost notářů jako soudních komisařů v řízení o dědictví se vykonává jako součást soudního dohledu (viz zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 12. 3. 2002, č. j. 87/2002-Org., k výkonu soudního dohledu u okresních, krajských a vrchních soudů...“.

podobnost postupů či zaměření mohly být se soudním dohledem nepřípadně směřovány. Za součást soudního dohledu rozhodně nelze považovat:

- a) výkon státního dohledu nad postupem soudních exekutorů při výkonu exekuční činnosti a činnosti podle § 74 odst. 1 písm. c) exekučního řádu;⁶
- b) výkon státního dohledu nad znalci, tlumočníky a znaleckými ústavy, včetně prohlídek znaleckých (tlumočnických) deníků;
- c) dohled ministerstva nad činností Probační a mediační služby;⁷
- d) šetření veřejného ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů;
- e) finanční a majetkovou kontrolu na soudech;⁸
- f) činnost pověřence pro ochranu osobních údajů;
- g) kontrolu zabezpečení úkolů obranného a civilního nouzového plánování, ochrany utajovaných informací, bezpečnosti osob a majetku, požární ochrany a úkolů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na soudech;
- h) prověrky statistické kázně;⁹
- i) evidenci oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích soudců (§ 7 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů) a dohlížení nad úplností údajů v těchto oznámeních.

Soudní dohled již historicky v České republice vykonává Ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů (orgány soudního dohledu).

Ministerstvo, jako ústřední orgán státní správy soudů, stanovuje základní priority soudního dohledu a prověřuje jejich dodržování (§ 2 odst. 4 instrukce o soudním dohledu). V praxi ministerstvo stanovuje dlouhodobé dohledové úkoly pro okresní, krajské a vrchní soudy i jejich tematické zaměření (kupř. nenastoupené tresty odnětí svobody) a vymíňuje si zasilání zpráv o plnění těchto úkolů. Předsedové okresních, krajských a vrchních soudů odpovídají za výkon dohledu ministerstvu, což je odrazem vzájemného postavení (hierarchie) těchto orgánů státní správy soudů. Předsedové Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu mají autonomnější postavení a dohled vykonávají samostatně, na vlastní odpovědnost. Dohled ze strany Ministerstva spravedlnosti má jednoznačně subsidiární povahu ve vztahu k dohledové činnosti soudních funkcionářů

⁶ Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8/2011-OSD-ORGS/20, o postupu soudů při výkonu státního dohledu nad exekuční činností a činností soudních exekutorů podle § 74 odst. 1 písm. c) zák. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

⁷ § 11 odst. 2 zákona č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; patrně ani tehdy, pokud by nevhodný postup PMS měl zapříčinit průtah v soudním řízení.

⁸ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁹ Metodiku, jakož i kontrolu logické správnosti a úplnosti vyplňování statistických listů je nutno podle mého názoru podřadit pod výkon státní statistické služby podle zvláštního zákona, nikoli pod soudní dohled. Účelem je zajistit hodnověrnost justiční statistiky, nikoli řádný výkon soudnictví. Prověrka statistické kázně se zaměřuje na včasnost odesílání statistických listů, úplnost jejich vyplňování a soulad záznamů se stavem spisového materiálu.

(a jimi pověřených zaměstnanců soudů) a její rozsah nemůže nahrazovat. Role předsedů soudů je klíčová a nezastupitelná, neboť jsou v blízkém a trvalém kontaktu se soudci i administrativou soudu, sledují jejich práci i vystupování a disponují nejšířšími informacemi. Ministerstvo nemůže mít detailní přehled zejména o možných příčinách zjištěných závad a dalších souvislostech, proto je jeho úloha spíše metodická a vlastní dohledová činnost limitovaná (nejen kapacitně, ale i zaměřením).

Citovaná instrukce rovněž stanoví, že předseda soudu při zachování vlastní odpovědnosti pověří plněním úkolů soudního dohledu v jím stanoveném rozsahu své místopředsedy; zpravidla je pověří výkonem dohledu nad některým z úseků činnosti soudu. Jednotlivými úkony soudního dohledu, zejména prověrkami, může pověřit i soudce příslušného soudu (§ 2 odst. 2 instrukce o soudním dohledu). Je samozřejmostí, že pověření soudce se nutně děje s jeho předchozím souhlasem; podle mého názoru není možné pověřit soudce vyřizováním stížností podle zákona o soudech a soudcích. V praxi bývají realizací prověřkové činnosti u okresních soudů pověřováni soudci odvolacích senátů nadřízeného krajského soudu.

Na řádný chod všech soudních kanceláří dohlíží a za něj odpovídá předseda soudu. Dohledem nad soudní kanceláří a dalšími úkony při organizaci a řízení soudní kanceláře může předseda soudu při zachování vlastní odpovědnosti pověřit ředitele správy soudu, dozorcího úředníka nebo jiného zaměstnance soudu. Na to, zda práce soudní kanceláře jsou prováděny řádně a včas, průběžně dohlíží též předseda senátu (samosoudce), vyšší soudní úředník a tajemník u věcí týkajících se soudního oddělení, v němž působí (§ 6 odst. 1, 2 v. k. ř.).

Odpovědnost za výkon soudního dohledu tedy tíží orgány státní správy soudu, avšak v praxi se na základě pověření a pracovního zařazení podílejí na provádění soudního dohledu i další zaměstnanci soudů.

1.2 Občanská kontrola výkonu soudnictví

Jak bylo řečeno v úvodu, kvalitu výkonu justice by v demokratickém státě „přirozeně“ měli kontrolovat především její aktuální i potenciální uživatelé. Platný právní řád jim umožňuje relativně široké zapojení a další formy implicitní kontroly, byť mnozí aktivisté by si jistě představovali výraznější možnosti dohlížení nad činností soudů. Je asi pravdou, že v mezinárodní komparaci zdejší soudnictví otevřeností nevyniká, což ovšem neznamená, že se všude dějí nepravosti. V oblasti občanské kontroly působí nejen zainteresovaní jednotlivci, nýbrž i nevládní organizace a různé zájmové spolky pasující se do role „hlídacího psa“ justice.¹⁰ Veřejný zájem na řádném chodu soudnictví je však systematicky směřován se soukromým zájmem či úspěchem klientů takových spolků. Používají-li navíc agresivní metody lobbování, pak již vzniká otázka po legitimitě nátlaku, který na státní správu soudů i na jednotlivé soudce vyvíjejí.

¹⁰ Např. spolky Šalamoun, Chamurappi nebo K 213.

1.2.1 Stížnosti a petice

Na úrovni jednoduchého práva je upraveno oprávnění kterékoli osoby podat stížnost na průtahy v řízení, nevhodné chování soudních osob či narušování důstojnosti jednání před soudem (srov. § 164 a násl. zák. o soudech a soudcích a § 30 s. ř. s.). Nelze tedy uplatnit stížnost obsahově směřující proti rozhodovací činnosti soudu; ta by musela být vyhodnocena jako nepřijatelná. Podání vyjadřující nesouhlas s procesním postupem soudce lze za určitých okolností považovat za podnět k zahájení kárného řízení. Uvedená podání nejsou jen abstraktním upozorněním na údajně protiprávní či nevyhovující stav; nelze je ignorovat a příslušné orgány jsou povinny je řádně a včas vyřídit. „Pokročilou“ činností je pak sledování způsobu vyřízení uvedených podání. Agenda stížností tvoří nezanedbatelnou část úřední činnosti předsedů soudů, a protože se podle zákona jedná o nedílnou součást soudního dohledu, zevrubný výklad bude podán v kapitole č. 5 o metodách dohledu.

Řádný výkon spravedlnosti by sice bezpochyby naplňoval znaky „věci veřejného nebo jiného společného zájmu“ ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny, avšak výluka obsažená v čl. 18 odst. 2 Listiny („Petici se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu.“) znamená, že soudu, ale ani kterémukoli jinému orgánu veřejné moci nelze adresovat žádost, návrh ani stížnost týkající se nezávislé rozhodovací činnosti soudu. K petici směřující do konkrétního rozhodovaného případu by se nepřihlíželo (srov. § 2 odst. 4 tr. řádu); v krajním případě by se mohlo jednat o přečin zasahování do nezávislosti soudu (§ 335 tr. zákoníku). Kysela uvádí, že „[p]etice by se tak mohla týkat spíše provozu soudu např. v souvislosti s hlučnou a jinak necitlivou rekonstrukcí budovy, jež obtěžuje okolí, případně nedbá památkové ochrany objektu, nebo s neuspokojivými pracovními podmínkami zaměstnanců soudní správy. Případá však nejspíše do úvahy i petice kritizující veřejné vystupování a chování soudce bez vztahu k jeho rozhodovací činnosti, jímž soudce ohrožuje důvěru v soudní moc (rasistické výroky, soustavná opilost apod.), aniž by na to kární žalobci samostatně adekvátně reagovali. Podobně by soudu mohla být adresována petice poukazující na průtahy v řízeních, jež vykazuje v míře ve srovnání s jinými soudy neobvyklé.“¹¹

V praxi je petic k řešení systémových problémů soudnictví nebo závad ve správě soudů využíváno jen velmi zřídka. Pokud by se obsahově přijatelná petice objevila, příslušný orgán by byl povinen ji přijmout, věcně přezkoumat a vyřídit. Podrobnosti výkonu petičního práva upravuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Jestliže citovaný zákon v § 7 stanoví, že „státní orgány upraví způsob přijímání, projednávání a vyřizování petic jim adresovaných ve svých jednacích řádech nebo obdobných

¹¹ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer ČR [stav k 30. 9. 2011], ASPI_ID KO2_1993CZ [přístup: 14. 12. 2018].

předpisech“¹², pak lze poznamenat, že taková úprava aktuálně není pro soudy obsažena ani v jednacím řádu,¹² ani v soudních kancelářských řádech.¹³

Uplatnění petice, ale ani hierarchické stížnosti, nesmí být na újmu nikomu, kdo toto politické právo uplatnil. Je tedy zakázán jakýkoli postih, revanšování se nebo pronásledování petentů i stěžovatelů.

1.2.2 Veřejné projednání věci a záznam soudního jednání

Jednou z nutných podmínek a garancí spravedlivého procesu (angl. *fair trial*) je zásada veřejného projednání věci, včetně veřejného vyhlášení rozhodnutí (srov. čl. 96 odst. 2 Ústavy ČR, čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 EÚLP). Jedná se o žádoucí a v demokratické společnosti nezbytné „obnažování“ moci soudní před zraky široké veřejnosti, lidu, *polis*. Veřejný výkon soudnictví se jako ústavní princip prosadil v důsledku negativního historického testu ohledně praktik tzv. kabinetní (skryté, tajné) justice a umožňuje, aby se veřejnost přesvědčila o tom, že konkrétní soudce nejedná a nerozhoduje pod nějakým viditelným dohledem či nátlakem.¹⁴ Účelem veřejného projednání „jest, aby se každý přesvědčiti mohl o tom, jak ze strany státu koná se spravedlnost, kteroužto kontrolou obecnstva nemožnou se stává všeliká stranost soudcův“.¹⁵ Ústavní soud chápe *ratio* principu veřejnosti ještě širěji, a to jako „výchozí místo pro uplatňování dalších ústavně zaručených základních práv, na prvním místě práva na svobodu projevu v souvislosti s kritikou konkrétního fungování soudní moci“.¹⁶ Kontrola výkonu soudní moci se uskutečňuje skrze osobní poučení veřejnosti o tom, jak tuzemské soudnictví reálně funguje. Přítomnost zástupců veřejnosti prokazatelně motivuje soudce k důslednému plnění procesních povinností. Zákonné výluky obsažené v procesních předpisech je třeba vykládat restriktivně, tj. zásadně ve prospěch širší účasti veřejnosti.¹⁷

Zatímco v abstraktní rovině by neveřejnost jednání, resp. vyloučení veřejnosti mělo být vzácnou výjimkou, v soudní praxi, zvláště u soudů okresních, se tato forma občanské kontroly neobjevuje příliš často. U většiny jednání zkrátka veřejnost neasistuje, což zřejmě ovlivňuje naladění některých soudců, když se veřejnost v jednací síni objeví. O to větší rozladění může vyvolat pořizování zvukového záznamu z jednání. Podle § 6 odst. 3 zák. o soudech a soudcích platí, že uskutečňovat

¹² Vyhláška č. 37/1992 Sb., v platném znění, Jednací řád Nejvyššího soudu (S 53/2007), Jednací řád Nejvyššího správního soudu.

¹³ Vnitřní kancelářský řád, Kancelářský řád Nejvyššího soudu (S 356/2009), Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu (směrnice č. 3/2017).

¹⁴ *Státní správa soudů. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 71; srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

¹⁵ *Riegrův slovník naučný, sv. IX*. Praha, 1872, heslo „Veřejný“, s. 997.

¹⁶ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2672/07, § 15.

¹⁷ Srov. k tomu např. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07.

obrazové nebo zvukové přenosy a pořizovat obrazové záznamy v průběhu soudního jednání lze jen s předchozím souhlasem předsedy senátu nebo samosoudce. S vědomím předsedy senátu nebo samosoudce lze pořizovat zvukové záznamy; kdyby způsob jejich provádění mohl narušit průběh nebo důstojnost jednání, může předseda senátu nebo samosoudce jejich pořizování zakázat.

Zatímco fyzickým limitem účasti veřejnosti je (omezená) kapacita jednacích síní, kdy příprava na jednání pravidelně zahrnuje i predikci většího zájmu veřejnosti a tomu odpovídající využití jednací síně, pak v případě obrazových a zvukových přenosů a záznamů je limitem pouze nutnost zajištění řádného a důstojného průběhu jednání a o tom rozhoduje podle konkrétních okolností soudce. Zákon stran pořizování záznamů a přenosů nečiní rozdíl mezi účastníky řízení a veřejností; prosté snímání zvuku má „měkčí“ režim (povědomost soudce) než filmování (předchozí souhlas), což lze vysvětlit odlišnou mírou možného narušení průběhu nebo důstojnosti jednání. Přítomnost veřejnosti, ať už osobní či skrze obrazový či zvukový přenos nebo záznam, nelze jednoduše a automaticky odmítat nebo vylučovat bez toho, že by k tomu byl relevantní zákonný důvod, protože jinak se jedná o svévoli.¹⁸ Z uvedené premisy vyplývá, že soudce nesmí zakázat pořizování záznamů z jiných důvodů, než jaké stanoví § 6 odst. 3 zák. o soudech a soudcích,¹⁹ neboť postupuje vždy *secundum et intra legem* a není oprávněn vytvářet vlastní záminky pro zákaz pořízení záznamu. Jinak řečeno, konkrétní způsob snímání zvuku nebo obrazu by musel rušit jednání nadměrným hlukem či nepřijemnými zvuky, aby byl dán legitimní důvod pro vyslovení zákazu nahrávky. Jestliže by soudce protiprávně uložení zákaz navíc vynucoval (např. vykázaním zástupce veřejnosti z jednací síně), jeho jednání by mohlo dosáhnout intenzity kárného provinění.

Vedle sklonů některých soudců dílčí atributy veřejnosti jednání vykládat omezujícím způsobem se lze v praxi setkat též se symptomem opačným – maximální otevřeností hraničící až s mediálním „striptýzem“, což může být projevem jakéhosi pochopitelného alibismu (snahy soudce pojistit se proti útokům nespokojených účastníků nebo veřejnosti). Baňouch akcentuje spíše zdrženlivost k širokému online zpřístupnění soudního jednání a poukazuje na údajné porušování práv dětských obětí trestné činnosti.

¹⁸ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2672/07.

¹⁹ V tomto smyslu stojí za zmínku usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1828/17; Ústavní soud akceptoval argumentaci, že pořizování zvukových záznamů stěžovatelem (občanským aktivistou) by reálně mohlo vést k tomu, že tyto audiozáznamy budou zveřejněny, a že se tak dosud nevyšlechnutí svědci budou moci seznámit s obsahem výpovědí obžalovaných a jiných svědků. Takovou okolnost lze legitimně hodnotit jako potenciální narušení průběhu jednání ve smyslu § 6 odst. 3 zák. o soudech a soudcích. Tento výklad je však v příkrém rozporu s textem zákona, který zákaz připouští jen, jestliže *způsob provádění* přenosu či záznamu by mohl narušit průběh jednání, což zjevně nebyl *casus belli*. Narušení průběhu jednání nelze zaměňovat za (hypotetické) procesní komplikace, maření dokazování apod. Byla-li tu vážná obava, soud měl stěžovatele poučit o právních následcích jemu podsouvaného jednání, ale pro zákaz nahrávání jednání zákonný důvod neměl.

„Princip veřejnosti soudního jednání automaticky nezakládá oprávnění či povinnost přímého televizního či rozhlasového, resp. internetového přenosu (či uchování) všech částí soudního jednání. Pro informace vzešlé ze soudního řízení lze uplatnit koncept redukce a transformace informace a je nutno důsledně odlišovat fakt umožnění přítomnosti při sdělování informace od oprávnění tuto informaci veřejně šířit. [...] Je bolestným nedorozuměním vidět jako projev exhibicionismu či aktivismu konání soudu, který jednání zpřístupní i přímému přenosu. Soudní jednání je živý tvar, jehož vývoj lze obtížně přesně předvídat (bez ohledu na délku zkušeností soudu), a pokud soud umožní přímý přenos, pak v první řadě umožňuje (a chce), aby byl co možná nejšířěji kontrolován...“²⁰

Již na tomto místě je vhodné ukázat dva modelové případy, s nimiž se recentní praxe v souvislosti s imperativem veřejnosti soudního jednání potýká.

PŘÍKLAD

Jeden pražský obvodní soud projednával žalobu na ochranu osobnosti z důvodu údajné diskriminace v přístupu ke vzdělání a svobodné volbě povolání, kterou podala studentka somálského původu na střední zdravotnickou školu kvůli zákazu nosit hidžáb při vyučování. K jednání soudu dorazila mj. početná skupina podporovatelů vedení školy (včetně politicky exponovaných osob), kteří na chodbě soudní budovy viditelně drželi v rukách papírové transparenty s nápisy podporujícími žalovanou stranu, hodnotově-politická hesla typu „Odmítáme islamizaci školství“ nebo také logo krajně pravicového protiislámského hnutí Blok proti islamizaci. Po vyhlášení zamítavého rozsudku došlo před jednací síní a za přihlížení příslušníků justiční stráže ke kolektivnímu zpěvu státní hymny, provolávání „Ať žije!“ apod. V jednom případě přítomná veřejnost rušila samotné soudní jednání do té míry, že předsedkyně senátu nejprve nechala vyvést muže, který si nasadil motocyklistickou přilbu s odůvodněním, že se jen hlásí ke své víře, následně – po hlasitém zpěvu státní hymny – vykázala i veškerou veřejnost, když předtím několikrát veřejnost napomínala, neboť nebylo slyšet svědeckou výpověď. Příznivci žalované strany zjevně byli v silné početní převaze a sama žalobkyně se osobně nedostavila.

Soudní jednání nevyhnutelně vyvolává silná citová hnutí nejen u účastníků, ale také u přihlížejících. Něco jiného jsou ovšem přirozené emoce, ventilované přiměřeně okolnostem projednávaného případu, a něco jiného politická agitace v prostorách soudu (a to se případně týká i osob v menšině podněcujících opačný tábor k ještě vášnivějším projevům). Jakkoli není snadné vést hranici mezi „legitimními“ a „závadnými“ emocemi v prostorách soudu, v daném případě působí nešťastně, když soud v rozhodnutí akcentuje školu jako neutrální prostředí a sám jedná v tak negativní atmosféře plně vyhraněných a jednostranných projevů. Smyslem účasti veřejnosti

²⁰ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer ČR [stav k 30. 9. 2011], ASPI_ID KO2_1993CZ [přístup: 14. 12. 2018].

je být svědkem projednání věci a rozhodnutí a tím kontrolovat výkon soudní moci. Tato implicitní kontrola má sice umožňovat realizaci svobody projevu (právo vyjádřit se k postupu soudu), nikdy by však neměla sloužit tomu, aby přítomná veřejnost ostentativně (předem či posléze) dávala najevo svůj názor na věc a jakkoli soudu nebo stranám komunikovala svou vůli. Soud (který může zasedat mj. též v senátě s laickými přísedícími) si nesmí utvářet obraz o podstatě věci na základě extraprocesních vjemů. Přítomná veřejnost v žádném ohledu není aktérem a hybatelem procesu, leč pouze nezúčastněným svědkem. Hlasité aklamace, ať již v jednací síni nebo před ní, včetně ukazování transparentů s jasně politicky laděnými, provokativními nebo zstrašujícími hesly dozajista mohou ohrozit důvěru veřejnosti a stran v objektivní a spravedlivé rozhodování. Z podobných důvodů bylo ostatně zapovězeno i výše zmiňované právo petiční.

Orgány státní správy soudů věc prošetřily a odložily bez dalšího opatření s tím, že ani soudci, ani justiční stráž nepochybili. Podle § 7 odst. 1 zák. o soudech a soudcích, do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, je zakázáno vstupovat se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život nebo zdraví anebo pořádek. Podle § 3 odst. 2 písm. d) instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. 2. 2006, č. j. 60/2006-OBKŘ, o justiční stráži, nepustí justiční stráž do budovy soudu osobu, u níž se technickými prostředky, prohlídkou zavazadla nebo jinak přesvědčí, že má u sebe střelnou zbraň nebo jiný předmět, kterým může ohrozit život a zdraví osob. Ministerská instrukce, stejně jako navazující pokyny generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 3/2006 a č. 17/2006, o postupu příslušníků justiční stráže, vykonávající službu u vchodu do budovy soudu, státního zastupitelství a v jiném místě výkonu soudnictví, při provádění kontrol vstupujících osob, však výslovně nepamatují na předměty ohrožující pořádek, kam podle mého názoru lze takové transparenty řadit, byť by neobsahovaly otevřeně rasistická či xenofobní hesla. Není taktéž rozhodné, že se žalobkyně osobně nedostavila.

Další mezeru lze spatřovat v zúžení problematiky důstojnosti soudu na prostor jednací síně nebo „jiné místo činnosti soudu“,²¹ kde jen předseda senátu je oprávněn využít institutů procesních předpisů (srov. § 53 a § 54 o. s. ř.) a může si vyžádat zásah justiční stráže. Rušení pořádku manifestacemi, politickou agitací, včetně zneuctivající interpretace státní hymny, jinde v budově soudu tak nemá jasné hranice, arbitra ani řešení. Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky, stanoví v § 1 odst. 2, že „státní symboly lze užívat jen vhodným a důstojným způsobem“ a dále v § 12, že „státní hymnu lze hrát i zpívat při státních svátcích a při jiných příležitostech, je-li to obvyklé“. V daném kontextu nebyl zpěv státní hymny vhodný, důstojný ani obvyklý, naopak působil spíše jako výtržnost, a justiční stráž mu měla učinit přítrž.

²¹ § 3 odst. 4 písm. d) instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. 2. 2006, č. j. 60/2006-OBKŘ.