

Nekonečný příběh Nejvyšší rady soudnictví: Kdo ji chce a proč ji pořád nemáme?*

The Neverending Story of the Council for the Judiciary:
Who Wants It and Why We Do Not Have It?

Katarína Šipulová**, Marína Urbániková***, David Kosar****

Abstrakt

I přesto, že diskuse o Nejvyšší radě soudnictví (NRS) trvá už několik dekad, komplexní analýza toho, jaké postoje ke zřízení NRS zastávají klíčoví aktéři, kterých se samospráva soudnictví týká – soudci, politici a praktikující právníci – doposud chybí. Cílem tohoto textu je tuto mezeru vyplnit a na základě rozhovorů se zástupci českých právnických, soudcovských a politických elit zmapovat argumenty, které rozdělují zastávce a odpůrce NRS. V článku si klademe tři hlavní otázky: 1) Jak se zástupci právnických, soudcovských a politických elit staví ke zřízení NRS a jakými argumenty svou pozici zdůvodňují? 2) Jakou by měla mít správa soudnictví podle nich ideální podobu? 3) Co tyto tři skupiny od vzniku NRS očekávají?

Hlavní zjištění jsou následující. Soudci, politici a právníci identifikovali stejné dva klíčové problémy stávajícího systému: ministerstvo nemá kapacitu ani vizi, jak soudnictví spravovat, a mnohé kompetence proto deleguje na předsedy soudů. Příliš silné postavení předsedů soudů však vede k fragmentaci správy soudnictví a obrožuje vnitřní nezávislost řadových soudců. Elity se nicméně liší v tom, zda zřízení NRS tyto problémy vyřeší. Většina soudců vznik NRS podporuje a očekává od ní sjednocení správy soudnictví a odbřemenění předsedů soudů. Část politiků by souhlasila s ustanovením slabého modelu NRS, pokud by kontury systému pořád nastavovalo ministerstvo spravedlnosti. Zároveň však tvrdí, že fragmentovaná správa je lepší zárukou proti ovládnutí soudnictví jednou skupinou. Právníci pak vidí v zřízení NRS více rizik než pozitiv a obávají se zaponzdření soudní moci. Klíč k řešení problémů vidí spíše v otázce právníckého vzdělávání a zvýšení kvality soudního rozhodování. Současné debaty o správě soudnictví ani poslední novely zákona o soudech a soudcích však bobužel na tyto klíčové problémy identifikované respondenty dosud nereagovaly.

* Výzkum, který vedl k tomuto článku, byl financován prostředky Evropské výzkumné rady v rámci programu Evropské unie pro výzkum a inovace 2020 (grant no. 678375 JUDI-ARCH ERC-2015-STG).

** Mgr. et Mgr. Katarína Šipulová, Ph.D., M.St., Ústav pro otázky soudnictví (JUSTIN), Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / JUSTIN – Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: katarina.sipulova@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-3593-3594

*** Mgr. et Mgr. Marína Urbániková, Ph.D., odborná asistentka, Katedra mediálních studií a žurnalistiky, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno; Ústav pro otázky soudnictví (JUSTIN), Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Assistant Professors, Department of Media Studies and Journalism, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic; JUSTIN – Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: urbaniko@fss.muni.cz / ORCID: 0000-0003-1640-9823

**** Doc. JUDr. David Kosar, Ph.D., LL.M., J. S. D., vedoucí, Ústav pro otázky soudnictví (JUSTIN), Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / head, JUSTIN – Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: david.kosar@law.muni.cz / ORCID: 0000-0001-5025-1367

Klíčová slova

Soudnictví; Nejvyšší rada soudnictví; soudcovská samospráva.

Abstract

Establishment of the judicial council has been debated for decades in Czechia. However, we still miss a comprehensive understanding of the positions and arguments of key actors involved in judicial governance: judges, politicians and lawyers. This article fills this gap and maps the existing arguments in favour and against a judicial council. It poses three research questions: (1) Do elites support the establishment of a judicial council and how do they justify their position? (2) What form of judicial governance do they perceive as ideal? (3) What are their expectations from the judicial council?

Judges, politicians and lawyers identify the same two core challenges of the current system: The ministry of justice lacks the vision and capacity to govern the courts, and thus it informally delegates majority of its competences on court presidents. Too strong court presidents in turn make the system fragmented and endanger internal independence of rank-and-file judges. Elites however disagree whether the establishment of a judicial council can solve these issues. Majority of judges support the judicial council and hope for the unification of judicial governance across the country. Some politicians are willing to accept a weak model of judicial council if the ministry of justice can still determine the contours of judicial governance. At the same time, politicians consider the current fragmented system of judicial governance as more resistant against the capture of the judiciary. Lawyers see judicial council as a risky model which might encapsulate the judiciary. The key solution of the current problems, according to lawyers, rests in the reform of legal education and enhancing the quality of the judicial decision-making. Unfortunately, the neither recent policy debates nor the pending bills on the Law on Courts and Judges have addressed the key challenges raised by our interviewees.

Keywords

Judicial Governance; Judicial Council; Courts; Judges; Ministry of Justice; Court Presidents; Separation of Powers; Judicial Politics.

Úvod

Od prvního pokusu tehdejšího ministra spravedlnosti Otakara Motejla o ustanovení Nejvyšší rady soudnictví (dále též „NRS“) uplynulo již přes 20 let. Motejlův návrh na posílení soudcovské samosprávy¹ neprošel. Od té doby žádný návrh Nejvyšší rady soudnictví nepostoupil tak daleko, aby se dostal v paragrafovaném znění do parlamentu. Debata o reformě správy soudnictví však neutichla. Zejména představitelé justice, včetně obou nejvyšších obecných soudů, totiž vytrvale volají po vytvoření „representativního orgánu“, který by „dloubodobě, efektivně, kontinuálně a kompetentně zajišťoval chod státní správy soudnictví a vytvořil institucionalizované prostředí pro kontakt s veřejností i s dalšími složkami moci“²

¹ Pojem „soudcovská samospráva“ považujeme za nepřesný termín a souhlasíme s Janem Kyselou, že „v diskusích o správě soudnictví nejde o ‚samosprávu‘, nýbrž o správu s podílem soudců“ (srov. KYSELA, Jan. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: KYSELA, Jan (ed.). *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 156). Pojem „soudcovská samospráva“ se však v českém i zahraničním právním diskurzu natolik usadil, že si jej dovolíme používat i v tomto článku.

² Zelená kniha justice. *Nejvyšší soud* [online]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Zelen%C3%A1%20kniha%20justice.pdf

Česká justice rozhodně není ve volání po emancipaci osamocená. Judicializace, rostoucí vliv soudů a politický vývoj po pádu železné opony zvýšil poptávku po zárukách soudcovské nezávislosti, v jejímž jádru stojí odstínění vlivu exekutivy na výběr a kariérní postup soudců.³ Ve střední a východní Evropě se po roce 1989 výrazem tohoto odstínění stalo zřizování nejvyšších rad soudnictví.⁴ Chvilí se zdálo, že akademická i politická sféra našly vzácný konsenzus na nejhodnějším modelu správy soudnictví, který by zajistil dostatečnou nezávislost soudců na vnitřních i vnějších politických vlivech.⁵ Silnou NRS jako jediný vhodný model správy soudnictví svorně doporučovala i řada mezinárodních institucí⁶ a Evropská komise v přístupovém procesu. V posledních letech se k nim přidaly i oba evropské nadnárodní soudy, Evropský soud pro lidská práva⁷ a Soudní dvůr Evropské unie.⁸

Za posledních pět let se však mnohé změnilo. Populistické útoky na soudní nezávislost v Polsku a Maďarsku, politizace soudnictví probíhající v Rumunsku, Turecku či na Ukrajině, jakož i rozkrytí hluboké korupční sítě uvnitř slovenské justice potvrdily, že politici, kteří usilují o ovládnutí soudní moci, mají eminentní zájem získat kontrolu nad výběrem soudců a složením vrcholných soudů. Tyto útoky rovněž ukázaly, že NRS jsou křehkými orgány, jež bez podpory právního státu ze strany odborné a širší veřejnosti nedokážou politizaci samy odolat. Svým způsobem se tak potvrdily obavy vznesené již dříve řadou akademiků,

³ GINSBURG, Tom a Nuno GAROUPA. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *The American Journal of Comparative Law*, 2009, roč. 57, č. 1; A také EPSTEIN, Richard. The Independence of Judges: The Uses and Limitations of Public Choice. *Brigham Young University Law Review*, 1990, č. 827; LANDES, William a Richard POSNER. The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective. *Journal of Law and Economics*, 1975, roč. 18, č. 3, s. 875–901; MALLESON, Kate a Peter RUSSELL (eds.). *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto: University of Toronto Press, 2006, 450 s.

⁴ NRS se ale po vzoru Itálie a Francie hojně šířily také v zemích Latinské Ameriky. Srov. i BEERS, Daniel. Judicial Self-Governance and the Rule of Law. *Problems of Post-Communism*, 2012, roč. 59, č. 5, s. 50–67.

⁵ RENOUX, Thierry-Serge. *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. La Documentation Française, 1999, 319 s.; GUARNIERI, Carlo Guarnieri a Patrizia PEDORZOLI. *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 248 s.; VOERMANS, Wim Voermans a Pim ALBERS. *Councils for the Judiciary in EU Countries*. Štrasburk: European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ, 2003, 129 s.; AUTHERMAN, Violaine a Sandra ELENA. Global Best Practices: Judicial Councils: Lessons Learned from Europe and Latin America. *IFES Rule of Law White Paper Series* [online]. 2004, č. 2 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/12/authemaandelena2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>

⁶ Srov. Organization for the Security and Cooperation in Europe (dostupné z: <https://jobs.osce.org/vacancies/expert-judicial-self-governance-vnodic00667>), the European Committee on Legal Co-operation (dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/co-operation-projects/judicial-self-governance-trainingazerbaijan>); a International Commission of Jurists (dostupné z: <https://www.icj.org/new-icj-report-analyses-the-transition-to-judicial-self-governance-in-serbia>).

⁷ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. září 2018, *Denisov vs. Ukrajina*, č. 76639/11; a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 2018, ve spojených věcech *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugalsko*, č. 55391/13, 57728/13 and 74041/13.

⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. července 2018, *Minister for Justice and Equality vs. LM*, věc C-216/18 PPU; a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. června 2019, *Evropská komise vs. Polská republika*, věc C-619/18.

kteří upozomňovali, že mezi NRS a úrovní soudcovské nezávislosti či dokonce efektivity soudního rozhodování existuje přinejlepším jen velmi nepřímý vztah.⁹

V české debatě prozatím hlubší reflexe role NRS ve srovnání s jinými modely soudcovské (samo)správy chybí.¹⁰ Na první pohled se zdá, že český diskurz se dostal do patové situace, neboť justice volá po zřízení NRS coby výrazu své nezávislosti, zatímco politici projevují nevoli toto volání vyslyšet. Ve skutečnosti nám však hlubší porozumění postojům a argumentům obou skupin chybí. Relativně dobře známé jsou pouze medializované názory justičních špiček¹¹ a vybraných ministrů spravedlnosti.¹² Zcela však absentují hlasy řadových soudců okresních a krajských soudů, kterých by se proměna modelu správy soudnictví dotkla možná nejvíce. Ještě útržkovitější informace máme o postojích politiků a praktikujících právníků. Stejně tak v debatě chybí i hlubší analýza důvodů, které jednotlivé aktéry vedou k podpoře či odmítání NRS.

⁹ GINSBURG, GAROUPA, supra n. 4; BOBEK, Michal a David KOSAR. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 2014, roč. 15, č. 7, s. 1257–1292; VOIGT, Stefan. Determinants of judicial efficiency: a survey. *European Journal of Law and Economics*, 2016, roč. 42, s. 183–208; SMILOV, Daniel. EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence. In: CZARNOŤA, Adam, Martin KRYGIER a Wojciech SADURSKI (eds.). *Spreading Democracy and the Rule of Law: The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy, and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*. Dordrecht: Springer, 2006, s. 323–325; POPOVA, Maria. Can a leopard change its spots? Strategic behavior versus professional role conception during Ukraine's 2014 court chair elections. *Law & Politics*, 2020, roč. 42, č. 4, s. 365–381.

¹⁰ Pro výjimky srov. např. KOSAR, David. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 295 s.; KYSELA, 2008, supra n. 1; nebo ŠÁMAL, Pavel a Katarína DEÁKOVÁ. Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 15, č. 3, s. 521–543.

¹¹ Srov. interní dokument k návrhu NRS, který Lidovým novinám poskytl Josef Baxa: Nejvyšší správní soud. Interní pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy a podústavní roviny (leden 2013). *Lidovky* [online]. 2013 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/galeriedokumentu.aspx?dg=237>; KRAMER, Jaroslav. Nejvyšší soudci Baxa a Šámal chtějí radu soudnictví. Došla nám trpělivost, říkají. *Hospodářské noviny* [online]. 2. 11. 2015 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-64805730-nejvyssi-soudci-baxa-a-samal-chteji-radu-soudnictvi-dosla-nam-trpelivost-rikaji>; SCHABU, Martin. Iva Brožová: Problémem soudů není rychlost... *Česká pošta* [online], 20. 2. 2015 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/iva-brozova-problemem-neni-rychlost-ale-duveryhodnost-soudu.A150217_145438_pozice-tema_kasa; Česká televize. Soudci chtějí reprezentanční radu, Šámal připouští i vliv politiků. *CT24* [online]. 25. 1. 2015 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1496682-soudci-chteji-reprezentacni-radu-samal-pripousti-i-vliv-politiku>; Aktuálně.cz. Rychetský: Nemůžeme žít s předpisy ze 60. let. Nutné jsou komory, aby se odborník nestal neumětel. *Aktuálně.cz* [online]. 11. července 2018 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/rychetsky-nemuzeme-zit-s-predpisy-ze-60-let-nutne-jsou-komor/r~441a492a84d811e8a6210cc47ab5f122/>

¹² ŠTEFAN, Václav. Vznik Nejvyšší rady soudnictví by mohl vést k zakonzervování justice, myslí si ministr. Unie to odmítá. *iRozhlas.cz* [online]. 21. 10. 2018 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-rada-soudnictvi-jan-knezinek_1810211918_pj; KRAMER, Jaroslav. Ministr Pelikán chce snížit počet exekutorů. Nejvyšší radě soudnictví se nebrání. *Hospodářské noviny* [online]. 12. 11. 2015 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-64855520-ministr-pelikan-chce-snit-pocet-exekutoru-nejvyssi-rade-soudnictvi-se-nebrani>; Premiér podporuje vznik Nejvyšší rady soudnictví. *Vláda České republiky* [online]. 21. 7. 2011 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=86226&tmplid=50>

Náš článek má za cíl tuto mezeru v debatě o zřízení NRS vyplnit. Na základě rozhovorů se zástupci českých právnických a politických elit mapuje argumenty, které rozdělují zastánce a odpůrce NRS. V článku si klademe tři klíčové otázky: 1) Jak se zástupci soudcovských, právnických a politických elit staví ke zřízení NRS a jakými argumenty svou pozici zdůvodňují? 2) Jakou by měla mít správa soudnictví podle nich ideální podobu? 3) Co tyto tři skupiny od vzniku NRS očekávají?

Za účelem zodpovězení těchto otázek jsme oslovili tři skupiny aktérů – vysoce postavené politiky, soudce a právníky. Logika výběru právě těchto tří skupin byla následující. Soudci reprezentují skupinu, které se správa soudnictví bezprostředně týká. Politici zastupují elitu, která tvoří legislativní rámec správy soudnictví a následně správu soudnictví skrze ministerstvo spravedlnosti i realizují. Praktikující právníci a zejména advokáti pak představují uživatele systému, neboť zastupují klienty soudního systému.¹³ Rozšířením respondentů nad rámec představitelů justice se lišíme od většiny českých i zahraničních výzkumů,¹⁴ jež se zaměřují výhradně na soudce. Tím získáváme širší společenský náhled na fungování správy soudnictví v České republice a na NRS. Zapojení politiků a právníků zároveň slouží jako pojistka proti příliš soudcoveckému pohledu na správu soudnictví.

Celkem jsme hovořili s 27 respondenty. Šlo o špičkové reprezentanty soudů (včetně tehdejších a bývalých soudních funkcionářů); představitele významných pražských i regionálních advokátních kanceláří (včetně tehdejších a bývalých zástupců vedení České advokátní komory), právníky se zkušenostmi ve vedoucích pozicích ve státním zastupitelství a akademiky věnující se soudnictví; a též o tehdejší a bývalé ministry spravedlnosti a klíčové představitele největších politických stran, kteří se specializují na oblast justice.¹⁵

¹³ Podmínkou začlenění osoby mezi respondenty jedné ze tří skupin bylo angažování se v problematice (samo)správy soudnictví. Zejména v případě politiků jsme proto volili pouze osoby, které se přímo podílely na rozhodování o soudnictví (například v pozici ministra spravedlnosti) nebo se touto problematikou zabývaly (například v ústavněprávním výboru nebo ve své politické agendě). Většina respondentů z řad soudců (66 %) pak měla zkušenost s výkonem funkce předsedy/předsedkyně soudu. U respondentů, kteří v minulosti vykonávali různé funkce jak v soudnictví, tak v advokacii, na státním zastupitelství nebo v politice, jsme volili jejich zařazení podle poslední aktuální funkce.

¹⁴ Srov. např. Independence and Accountability of the Judiciary. *European Network of Councils for the Judiciary* [online]. 2019. Dostupné z: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>

¹⁵ Respondenti byli vybráni záměrným výběrem na základě znalosti situace v České republice. Nikdo z oslovených respondentů žádost o rozhovor neodmítl. Celkově nám rozhovor poskytlo 9 soudců (z toho 6 se zkušeností s funkcí předsedy soudu), 10 právníků (z toho 2 z nich mělo zkušeností z politiky a 1 ze soudnictví); a 8 politiků (z nichž 2 měli bezprostřední zkušenost s prací na soudě). Namísto je i drobná stylistická poznámka: rozhovory nám poskytli jak muži, tak ženy. Pro zjednodušení nicméně dále používáme pouze sumární označení „respondenti“, ač jsme si vědomí všech problémů spojených s používáním generického maskulina.

Pomocí metody polostrukturovaných rozhovorů¹⁶ jsme zjišťovali, jak tito respondenti hodnotí současný systém správy soudnictví a jeho problémy, nakolik považují soudcovskou samosprávu za důležité téma, proč by zavedení NRS podpořili či naopak nepodpořili, a jak by podle nich mělo vypadat ideální rozdělení pravomocí mezi mocí výkonou a mocí soudní. Rozhovory se uskutečnily od podzimu 2017 do konce roku 2019.¹⁷ V této souvislosti dodáváme, že u každé skupiny jsme se snažili o maximální diverzitu respondentů,¹⁸ nicméně jejich pohled nelze automaticky zobecnit na všechny soudce, politiky a právníky, a proto v dalším textu používáme označení „*oslovení* soudci, politici a právníci“. Pohled našich respondentů však podle nás poskytuje věrný a plastický obrázek hlavních argumentů a úvah, jež v českém prostoru k otázce NRS za poslední dvě dekády zazněly.

V samotném textu článku pak pracujeme s anonymizovanými úryvky z doslovných přepisů jednotlivých rozhovorů. Článek tím respektuje zaužívanou praxi kvalitativního výzkumu postaveného na polostrukturovaných nebo hloubkových rozhovorech,¹⁹ kdy se výpovědi respondentů upravují a editují pouze v minimální nutné míře (typicky v zájmu srozumitelnosti).²⁰ Citované úryvky tedy zachycují autentický mluvený jazyk, který od toho psaného může být odlišný ve větné skladbě nebo stylistice. Tento autentický projev je tak mnohdy vzdálený učenému textu novinářského rozhovoru po opakovaném redigování a autorizaci.

Na tomto místě musíme rovněž zdůraznit, že v článku pracujeme se širokým pojeticím konceptu soudcovské samosprávy,²¹ který vybočuje z doposud zaužívaného českého názvosloví.²² Naším cílem nicméně není samoučelně přijít s novým pojmem,

¹⁶ K této metodě srov. RUBIN, Herbert a Irene RUBIN. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. 3. vyd. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2011, 288 s.

¹⁷ Všechny rozhovory byly nahrány, přepsány a následně kódovány za pomoci software ATLAS.ti. Metodou analýzy dat byla tematická analýza, „metoda pro identifikaci, analýzu a popis vzorců (témat) v rámci dat“ (BRAUN, Virginia a Victoria CLARKE. Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research In Psychology*, 2006, roč. 3, č. 2, s. 79).

¹⁸ Hovořili jsme proto s ministry spravedlnosti z různých částí politického spektra, se soudci vyšších i nižších soudů (včetně soudních funkcionářů a představitelů Soudcovské unie) ve správní i obecné větvi soudnictví a s advokáty ve velkých i menších advokátních kancelářích. Samozřejmostí byla i geografická, věková, genderová a oborová diverzita.

¹⁹ CORDEN, Anne a Roy SAINSBURY. *Using Verbatim Quotations in Reporting Qualitative Social Research: Researchers' Views*. York: The University of York, 2006, s. 18.

²⁰ Důvodem minimalizace zásahů je fakt, že přímé citace z rozhovorů slouží v rámci výzkumu jako důkaz, ilustrace nebo vysvětlení, takže není žádoucí, aby byly měněny (jakákoliv změna totiž může posunout jejich význam). Respondenti navíc touto cestou dostávají prostor pro popsání vlastní perspektivy vlastními slovy; jakákoliv editace by tuto autenticitu nutně narušila.

²¹ Srov. zvláštní číslo *German Law Journal* o „Judicial Self-Government in Europe“ (2018, roč. 19, č. 2, s. 1567–2188).

²² Jsme si vědomi, že na takto široké definici „soudcovské samosprávy“ nepadne v české literatuře shoda. Srov. různé pohledy českých právníků na tento koncept v KYSELA, 2008, supra n. 1.

ale flexibilně reagovat na měnící se potřeby soudů a postihnout nové oblasti správy soudnictví, jejichž důležitost se v poslední době odhaluje společně s postupující digitalizací soudnictví či s diskusemi nad soudcovskou etikou. Pod správu soudnictví proto zahrnujeme nejen personální oblast (tedy výběr a kariérní postup soudců), oblast kárných řízení, rozpočtovou oblast, otázku administrativy v užším slova smyslu (zahrnující správu budov apod.), ale i vzdělávání soudců a justičních čekatelů, pravidla soudcovské etiky a oblast digitalizace soudnictví.²³ Soudcovská samospráva pak vypovídá o tom, do jaké míry se na správě těchto oblastí podílejí samotní soudci.²⁴

Článek má následující strukturu. Nejprve v části 1 představuje klíčové debaty o NRS a shrnuje návrhy stěžejních reform soudnictví v novodobé české historii. V části 2 prezentuje názory našich respondentů z řad soudců, politiků a právníků na klíčové problémy, kterým podle nich české soudnictví aktuálně čelí, a zda mezi ně náleží i soudcovská samospráva, resp. neexistence NRS. Část 3 je jádrem celého článku. V návaznosti na předchozí zjištění nejdříve analyzuje, jaké výhody a nevýhody má podle našich respondentů současný model správy soudnictví, přičemž ukazuje, že podle elit tkví největší problém v nastavení pravomocí předsedů soudů a v pasivitě ministerstva spravedlnosti. Dále tato část odpovídá na hlavní výzkumnou otázku, zda a proč zástupci elit podporují nebo odmítají NRS, a analyzuje jejich představy o složení a kompetencích NRS. V závěru pak článek nabízí srovnání postojů k NRS napříč jednotlivými skupinami respondentů. Soudci, politici i právníci shodně volali po větším otevření justice vůči jiným právnickým profesím, kritizovali příliš silné postavení předsedů soudů a hrozby pro vnitřní nezávislost soudců. Lišili se nicméně v úvahách o tom, zda zřízení NRS tyto problémy vyřeší. Většina soudců vznik NRS podporovala a očekává od ní sjednocení stávajícího fragmentovaného systému. Část politiků by souhlasila s ustanovením slabého modelu NRS, pokud by kontury systému pořád nastavovalo ministerstvo spravedlnosti. Zároveň však tvrdili, že fragmentovaná správa je lepší zárukou proti ovládnutí soudnictví jednou skupinou. Právníci pak viděli v zřízení NRS více rizik než pozitiv a obávali se zapouzdření soudní moci. Za klíč k řešení problémů považovali spíše otázku právníckého vzdělávání a zvýšení kvality soudního rozhodování. Zdůrazňujeme, že stávající úvahy o podobně NRS, a dokonce ani aktuální novely zákona o soudech a soudcích na klíčové problémy identifikované respondenty prozatím nereagují. Náš text proto pobízí k otázce, zda by se debata o reformě soudcovské samosprávy neměla posunout od otázky NRS ano či ne právě k hledání řešení, jak identifikované nedostatky odstranit.

²³ KOSAŘ, David. Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 2, s. 1567–1612.

²⁴ Srov. KYSELA, 2008, supra n. 1.

1 Shrnutí stavu poznání o nejvyšších radách soudnictví

Na rozdíl od mezinárodních dokumentů,²⁵ které automaticky počítají s jediným modelem NRS (soudcovská většina a rozhodující vliv NRS na jmenování a kariéru soudců), soudní (samo)správy existující napříč Evropou jsou daleko rozmanitější co do formy i sledovaných cílů.²⁶

Nejenže samotné NRS mají různé složení a kompetence (od tzv. „silného modelu“ v Itálii a Slovensku po „slabý model“ v Nizozemsku),²⁷ ale řada evropských zemí místo NRS ustavila jiná soudní tělesa, která se věnují pouze vybranému segmentu kompetencí spadajících do soudcovské samosprávy. Typickým příkladem jsou například tzv. court service v Irsku a Dánsku.²⁸ Dokonce i ministerský model v Německu a Rakousku obsahuje alespoň dílčí prvky soudcovské samosprávy, jako například *presidia (Präsidenten)* v Německu.²⁹ Jinými slovy, model silné NRS doporučovaný evropskými institucemi se v důsledku moderované transformace a tlaku evropských institucí v průběhu přístupového procesu uchytil spíše v zemích střední a východní Evropy, a i tam ne ve zcela jednotné podobě.

Co se týče cílů sledovaných zřizováním NRS, mezinárodní dokumenty obvykle pojí jejich vznik s principem soudcovské nezávislosti a dosažením lepší rovnováhy mezi nezávislostí a odpovědností soudů.³⁰ Ustanovování NRS napříč Evropou zase obvykle deklarovalo tři základní cíle:³¹ 1) nezávislost³² a odstínění politizace soudnictví,³³ 2) odpovědnost soudní moci³⁴ a 3) efektivitu soudního rozhodování.³⁵ Podpůrně pak řada států

²⁵ Srov. např. doporučení č. 10(2007) CCJE (Consultative Council of European Judges, což je poradní orgán Rady Evropy), z 8. plenárního zasedání konaného ve Štrasburku ve dnech 21.–23. listopadu 2007; nebo zpráva Benátské komise z 82. plenárního zasedání (12.–13. března 2010).

²⁶ BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o Nejvyšší radě soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 17, s. 598–600.

²⁷ KOSAŘ, 2018, supra n. 23.

²⁸ The Judicial Appointments Advisory Board in Ireland (srov. O'BRIEN, Patrick. Never let a Crisis go to Waste: Politics, Personality, and Judicial Self-Government in Ireland. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1871–1900).

²⁹ Srov. WITTRECK, Fabian. German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1931–1950.

³⁰ KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. New York, NY: Cambridge University Press, 2016, 488.

³¹ Srov. URBÁNIKOVÁ, Marína a Katarína ŠIPULOVÁ. Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts? *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 2105–2136.

³² Zřízení NRS v Nizozemí a subsidiární reformy NRS v Itálii, Irsku, Maďarsku a Polsku.

³³ Itálie a Francie, GINSBURG, GAROUPA, 2008, supra n. 3.

³⁴ Nizozemí, srov. také GINSBURG, GAROUPA, 2008, supra n. 3.

³⁵ Nizozemí a Belgie, potřeba zvýšit efektivitu se pak objevuje také v návrzích reforem NRS ve Francii, Irsku nebo Polsku.

očekávala, že zvýšení těchto hodnot povede také ke zvýšení důvěry veřejnosti v soudnictví, a tím i zvýšení jeho legitimacy.³⁶

Akademická reflexe fungování NRS je výrazně opatrnější. Pokud jde o dosažení nezávislosti, v ukazovateli si lépe vedou zejména ty země, které mají slabé modely NRS nebo které NRS vůbec nezavedly.³⁷ Empirické výzkumy naznačují, že existence NRS nevede k vyšší nezávislosti soudců,³⁸ ani nedokáže úplně odstranit přímý či nepřímý politický vliv na soudnictví.³⁹ Tzv. euromodel NRS⁴⁰ navíc ignoruje i otázku vnitřního vlivu předsedů soudů a soudních funkcionářů ve směru k řadovým soudcům,⁴¹ a to zejména v zemích s hierarchickou strukturou kariérního soudnictví.⁴² Naopak, zmínky o neblahém vlivu NRS na vnitřní autonomii řadových soudců se již dokonce objevily i ve studii Evropské sítě Nejvyšších rad soudnictví (European Network of Councils for the Judiciary)⁴³ a nejnovější literatuře.⁴⁴

Příklady ze Slovenska,⁴⁵ Polska, Maďarska⁴⁶ či Rumunska⁴⁷ upozorňují na další rizika spojená s NRS. Nejen, že NRS nejsou neprolomitelnou zárukou systémové nezávislosti

³⁶ URBÁNIKOVÁ, ŠIPULOVÁ, 2018, supra n. 31.

³⁷ Ginsburg a Garoupa například zjistili, že mezi existencí silné NRS a skórem de facto soudní nezávislosti neexistuje vztah (GINSBURG, GAROUPA, 2008, supra n. 3, s. 35); BOBEK, KOSAŘ, 2014, supra n. 9; SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Berlin: Springer, 2012, 1378 s.

³⁸ HALEY, Jo. Judicial Reform: Conflicting Aims and Imperfect Models. *Washington University Global Studies Law Review*, 2006, roč. 5, č. 1, s. 81–97; BOBEK, KOSAŘ, 2014, supra n. 9.

³⁹ GINSBURG, GAROUPA, 2008, supra n. 3, s. 19. Ginsburg a Garoupa dokonce pozorovali, že v období mezi 1996 a 2005 státy, které ustanovily NRS, zaznamenaly úpadek v skóre indikátorů právního státu; Srov. i AUTHERMAN, ELENA, 2004, supra n. 5.

⁴⁰ K tomu srov. BOBEK, KOSAŘ, 2014, supra n. 9.

⁴¹ KOSAŘ, 2016, supra n. 30.

⁴² POPOVA, 2020, supra n. 9.

⁴³ ORTIZ, Pablo José Castillo. Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2017, roč. 9, s. 315–336.

⁴⁴ Srov. SILLEN, Joost. The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2019, roč. 15, č. 1, s. 104–133; a KOSAŘ, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review*, 2016, roč. 13, č. 1, s. 96–123.

⁴⁵ SPÁČ, Samuel, Katarína ŠIPULOVÁ a Marína URBÁNIKOVÁ. Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1741–1768; a BOBEK, KOSAŘ, 2014, supra n. 9, s. 1283–1290.

⁴⁶ POKOL, Béla. *Judicial Power and Democratization in Eastern Europe, in Proceedings of the Conference Europeanisations and Democratisation: the Southern European Experience and the Perspective for the New Member States of the Enlarged Europe*. Florencie: European Press Academic Publishing, 2005, s. 165.

⁴⁷ PARAU, Christina. The Drive for Judicial Supremacy. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Berlin: Springer, 2012, s. 619–666; anebo COMAN, Ramona a Cristina DALLARA. Judicial Independence in Romania. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Berlin: Springer, 2012, s. 835–884.

soudnictví, ale v řadě států navíc vedly i ke „skleníkovému efektu“ – zapouzdření soudní moci,⁴⁸ vytváření klientelistických sítí a vzniku systémů vnitřní závislosti řadových soudců na soudních funkcionářích. Zvýšení nezávislosti soudů je občas také vykoupeno další judicializací veřejné politiky.⁴⁹

V České republice se úvahy o NRS prvně objevily ve druhé polovině 90. let, a to zejména v souvislosti se snahou reformovat postkomunistické soudnictví a zefektivnit výkon spravedlnosti.⁵⁰ Komunistická minulost a role, jakou soudy sehrály v udržování komunistického režimu,⁵¹ přispěla k vůli dosáhnout důsledného oddělení soudnictví od moci výkonné.⁵² I v akademickém prostředí se o emancipaci soudnictví mluvilo jako o výrazu rovnováhy státních mocí a nezávislosti soudnictví, které dokáže lépe garantovat základní práva jednotlivců.⁵³ V duchu návratu do západního demokratického světa se referenčními body staly také různé mezinárodní dokumenty,⁵⁴ které předpokládaly svěření rozhodování o výběru a kariéře soudců do rukou orgánu nezávislého na výkonné moci. Tyto prameny v 90. letech silně ovlivnily i část soudců na půdě Soudcovské unie, která si od zřízení NRS slibovala jak posílení nezávislosti v systémové rovině, tak zlepšení kvality soudního rozhodování.⁵⁵

První a de facto dosud jediný vážný pokus o ustavení NRS ministra spravedlnosti Otakara Motejla stavěl právě na výše zmíněných post-tranzitních idejích.⁵⁶ Motejl v roce 1999 předložil návrh na zřízení NRS jako součást širšího balíku justičních reforem,⁵⁷ který se skládal z novely Ústavy a dvou zákonů, zákona o soudech a soudcích a zákona o kárné

⁴⁸ Tzv. zapouzdření, tedy uzavření a izolace instituce, je jedním z rizik, které literatura pojí se vznikem silných NRS, v nichž převažuje složení z řad soudců. Srov. např. BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o Nejvyšší radě soudnictví. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference 13.–14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 94.

⁴⁹ BURBANK, Stephen. Judicial Independence, Judicial Accountability and Interbranch Relations. *Faculty Scholarship at Penn Law*, 2007, č. 98. Dostupné z: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/98/

⁵⁰ Srov. BAXA, Josef. Odkud, kam, kudy a jak dál česká justice? *Právní rozhledy*, 1999, č. 5, s. 1. Obdobné závěry vyplynuly také z rozhovorů.

⁵¹ KOSAŘ, 2016, supra n. 30.

⁵² PIPKOVÁ, Hana a Michal MAZANEC. Soudcovská imunita a kárná odpovědnost soudců. *Právní rozhledy*, 1999, č. 5, s. 278–283; Srov. však i odlišný postoj proti NRS jako orgánu soudcovské samosprávy, třeba v GERLOCH, Aleš. Nad připravovanými změnami Ústavy. *Právní rozhledy*, 1999, č. 8, s. 9–17.

⁵³ Supra n. 51, 53; nebo MOKRÝ, Antonín. Státoprávní a ústavněprávní aspekty postavení soudní moci v České republice a připravovaná reforma soudnictví. *Právní rozhledy*, 2000, č. 2, s. 45–49.

⁵⁴ Zejména Valné shromáždění OSN, 29. listopadu 1985, Základní principy nezávislosti soudnictví nebo Doporučení Rady Evropy č. R(94) 12 o nezávislosti, efektivnosti a roli soudů ze dne 13. října 1994 (Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judges).

⁵⁵ VÁVRA, Libor. Soudcovská samospráva. *Soudní rozhledy*, 1999, č. 7, s. 213–217.

⁵⁶ Srov. Ministerstvo spravedlnosti. Zásady reformy soudnictví. *Právní rozhledy*, 1999, č. 5, s. 2.

⁵⁷ Návrh koncepce reformy soudnictví, rozhodnutí č. 686 ze dne 7. července 1999. Osnova návrhu byla publikována také v časopisu *Právní rozhledy*, 1999, roč. 5, č. 1, s. 1–8.

odpovědnosti soudců. Motejl chtěl po vzoru doporučení evropských institucí nahradit stávající model státní správy soudů nejvyšší radou soudnictví, jež by centralizovala doposud roztržštěné pravomoci soudcovské samosprávy a přebrala řadu kompetencí od ministerstva spravedlnosti i od soudních funkcionářů. Návrh počítal s paritním orgánem, v němž by zasedalo 8 soudců a 8 zástupců jiných právních profesí volených na 5 let. NRS měla mít pravomoci zejména v oblasti výběru a jmenování nových soudců, ustanovování a odvolávání soudních funkcionářů a vzdělávání soudců. Motejlova ústavní reforma však nakonec v květnu 2000 nenašla v Poslanecké sněmovně potřebnou podporu.⁵⁸ Sám Motejl později za důvod neúspěchu své reformy uváděl nejen absenci politické podpory, ale i „soudní oligarchii“, do níž řadil zejména soudní funkcionáře, která se podle něj obávala zpochybnění svého mocenského postavení.⁵⁹

Debata o vytvoření NRS však zcela neustrnula. V roce 2002 do ní vstoupil Ústavní soud v nálezu, v němž přezkoumával ústavnost částí nového zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, které se týkaly periodického hodnocení odborné způsobilosti soudců orgánem moci výkonné.⁶⁰ V závěru zrušujícího nálezu se Ústavní soud výslovně vyjádřil pro posílení samosprávného elementu v českém soudnictví s tím, že „*současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví) [...] dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci moci výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání)*.“⁶¹ Kritiku stávající situace Ústavní soud rozvinul ještě dále v roce 2006 vlastní analýzou možných modelů správy soudnictví. Mezi řádky nálezu Pl. ÚS 18/06 týkajícího se odvolání tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové se dalo vyčíst, že Ústavní soud považoval za nezbytné stávající ministerský systém změnit.⁶² Tento závěr pak ovlivnil některé špičky justice a v debatách o soudcovské samosprávě posílil motiv zvýšení nezávislosti justice.⁶³

⁵⁸ Za návrh hlasovali ve druhém čtení pouze poslanci ČSSD.

⁵⁹ MOTEJL, Otakar. Pohled ministrů spravedlnosti. In: KYSELA, Jan (ed.). *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: kancelář Senátu 2008, s. 14.

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

⁶¹ Ibid.

⁶² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁶³ Například bývalá předsedkyně Nejvyššího soudu Iva Brožová se původně přiklání k ustanovení NRS právě z důvodu, že takový závazek plyne ze závěru Ústavního soudu. Srov. Justiční špičky: Iva Brožová. *Epravo.cz* [online]. 3. 6. 2013 [cit. 15. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/justicni-spicky-iva-brozova-91600.html>; nebo HVÍŽDALA, Karel. *Vlčice: Rozhovory s Magdou Vašáryovou a Ivou Brožovou*. Praha: Mladá fronta, 2017, 288 s.; Také několik respondentů v průběhu našich rozhovorů identifikovalo nález Ústavního soudu jako jeden z důvodů, proč přetrvávají ideje o NRS a proč je nutné se o nich bavit. Nezávislost justice byla v této době skloňována i v akademické literatuře, srov. třeba KOLBA, Jan. Nezávislost soudní moci – fikce, nebo realita? *Právní rozhledy*, 2007, č. 23, s. 860.

Podpora soudcovské samosprávy však u ministrů spravedlnosti oscilovala mezi oběma póly. S doposud posledním legislativním návrhem na vznik samosprávného tělesa přišel ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil v roce 2012. Návrh počítal s vytvořením smíšených komisí pro výběr soudců. Komise se měly skládat ze zástupců ministerstva spravedlnosti a soudní moci, a vybírat měly jak soudce, tak předsedy soudů. Pospíšil byl však odvolán dřív, než návrh stihl předložit parlamentu, a jeho nástupci v tak radikální změně nepokračovali. Koaliční smlouva mezi ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL z roku 2014 deklarovala zřízení samosprávného tělesa pro správu soudnictví jako jednu ze svých priorit, avšak bez navazujících kroků. Po jistém útlumu pak debatu znovu oživila ministryně spravedlnosti Válková v roce 2015. Její mandát však opět skončil dřív, než stihla svůj pohled přetavit v jakýkoliv legislativní počin. Řada dalších ministrů, zejména Robert Pelikán, naopak Nejvyšší radu soudnictví rezolutně odmítala a k posílení soudcovské samosprávy obecně se stavěla rovněž vlažně.

Vyjma legislativních návrhů však diskuse o vytvoření NRS pokračovaly na jiných fórech a absenci dostatečné politické vůle začali zčásti kompenzovat samotní soudci. Obzvláště aktivní roli v tomto ohledu sehrála Soudcovská unie a různá neformální seskupení vrcholných představitelů justice jako například tzv. „justiční šestka“⁶⁴ či trio předsedů českých vrcholných soudů. Živá debata probíhala také v akademických kruzích. Motejlůva snaha o emancipaci soudnictví byla v tuzemských právních časopisech prezentována jako výraz rovnováhy státních mocí a nezávislosti soudnictví, které pak dokáže lépe garantovat základní práva jednotlivců.⁶⁵ Po vstupu do Evropské unie se začaly častěji objevovat odkazy na mezinárodní standardy.⁶⁶ Obnovil se diskurz o tom, co soudcovská samospráva znamená⁶⁷ a proč je nutné český systém reformovat. Jako argument zaznívala především nezávislost soudců a odstínění výběru soudců a soudních funkcionářů od výkonné moci.⁶⁸ Část autorů poukazovala na zastaralost státní správy soudů, která má kořeny v rakousko-uherské vizi osvíceného panovníka a v současnosti již odporuje standardům běžným v zemích Evropské unie.⁶⁹ Nejčastěji zmiňovaným zdrojem inspirace byla nizozemská reforma justice.⁷⁰ Až na výjimky se akademické příspěvky stavěly

⁶⁴ Justiční šestka je neformální instituce tvořená předsedy obou nejvyšších obecných soudů, Nejvyšším státním zástupcem, zástupcem předsedů krajských soudů, zástupcem Soudcovské unie a zástupcem Unie státních zástupců.

⁶⁵ Supra n. 51, 53; nebo MOKRÝ, 2000, supra n. 53, s. 45.

⁶⁶ Srov. MALENOVSKÝ, Jiří. Nakousnuté sousto nezávislosti soudní moci na moci výkonné zůstává na stole. *Právní rozhledy*, 2008, č. 8, s. 271–277.

⁶⁷ KYSELA, 2008, supra n. 1.

⁶⁸ Ibid.; Srov. i LICHOVNÍK, Tomáš. Nová úprava správy soudnictví. *Ad Notam*, 2010, č. 1, s. 14; KUČEROVÁ, Pavla. Nezávislost a odpovědnost soudců. *Právní rozhledy*, 2011, č. 10, s. 356–365; KOPA, Martin. Cesty (samo)správy soudů v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, č. 1, s. 40–49.

⁶⁹ LICHOVNÍK, 2010, supra n. 68.

⁷⁰ SVÁČEK, Jan. Proč je nizozemská justice efektivnější než česká? *Právní rozhledy*, 2004, č. 15, s. 588–594.

za emancipaci soudnictví, ať již v podobě NRS, nebo posílení podílu soudců na správě soudnictví.⁷¹

Volání po NRS zaznělo na řadě konferencí, v nichž se angažovaly zejména oba nejvyšší obecné soudy, Soudcovská unie a justiční šestka. K poslednímu velkému střetu mezi zástupci soudnictví a exekutivy došlo v letech 2015 až 2016. V květnu 2015 Nejvyšší soud zorganizoval mezinárodní konferenci k dalšímu osudu soudcovské samosprávy v České republice, která si kladla za cíl reagovat na „diskontinuitu priorit Ministerstva spravedlnosti“⁷² s výše uvedenou koaliční smlouvou ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL. Konference, která vyústila ve sborník,⁷³ nabídla empirické zkušenosti s různými modely soudcovské samosprávy v Evropě, nicméně také nabídla názorovou konfrontaci mezi tehdejšími klíčovými zástupci justice,⁷⁴ ministrem spravedlnosti⁷⁵ a akademiky. Kromě nesouhlasu mezi zástupci justice, kteří se vyjádřili ve prospěch NRS,⁷⁶ a ministrem, zazněly v průběhu konference i kritické hlasy, které poukazyvaly na rizika spojená s NRS jako zapouzdření (tj. izolace a uzavření),⁷⁷ nebo nejasnost co přesně by zřízení NRS českému systému přineslo, jaká by tato NRS měla být, a nakolik by dokázala reagovat na kritiku soudců vůči Ministerstvu spravedlnosti.⁷⁸

Výměna názorů mezi justicií a ministerstvem pokračovala i v dalších letech a vyvrcholila v roce 2016, kdy Nejvyšší soud v reakci na připravovanou reformu justice ministra Roberta Pelikána (tzv. Bílá kniha), která nerefletovala soudcovskou samosprávu a nepočítala s vytvořením NRS, vydal vlastní Zelenou knihu justice.⁷⁹

71 Příkladem lze zmínit zapojení řadových soudců do tvorby rozvrhů práce. Srov. KOSAŘ, David. Rozvrh práce: klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců a nezbytný předpoklad nezávislosti řadových soudců. *Právník*, 2014, roč. 153, č. 12, s. 1049–1076.

72 *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 14.

73 Ibid.

74 Mezi tyto představitele patří zejména předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal, předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa, předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský a prezidentka Soudcovské unie Daniela Zemanová.

75 Ministr spravedlnosti Robert Pelikán.

76 Důvody preference NRS se přitom mezi zástupci justice lišily od argumentů pragmatických (problémy ministerstva v současném modelu správy soudnictví), přes potřebu posílení institucionální nezávislosti a odpovědnosti soudní moci, až po odkaz na nutnost naplnění ústavního principu dělby moci a ochrany základních práv a svobod soudy. Supra n. 72.

77 A to zejména u silných NRS, u nichž se koncentrují rozhodovací pravomoci v rukou soudců, srov. BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o Nejvyšší radě soudnictví. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 93–104.

78 KYSELA, Jan. Jinak, anebo jinak a lépe? Malá reflexe velkého tématu. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference 13.-14. května 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 126–133.

79 „Zelená kniha“ justice. *Nejvyšší soud* [online]. 2016. Dostupné z http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Zelen%C3%A11%20kniha%20justice.pdf

Na druhou stranu, až na výjimky⁸⁰ se úvahy o organizaci soudní samosprávy zužovaly na otázku, zda NRS ustanovit, nebo nikoliv. Z debaty se postupně vytratila jasnější artikulace důvodů, proč by měla být NRS vytvořena a jak bude reflektovat a napravovat nedostatky stávajícího systému.⁸¹ Opomíjela se rovněž otázka, jaké chyby současný systém vykazuje, co by mohla konkrétně NRS vyřešit a zlepšit a co sama o sobě změnit nemůže. Místo toho se debaty koncentrovaly na technické otázky nastavení NRS, zda bude ukotvena v ústavě, jaké má mít složení a jaké kompetence jí budou svěřeny. V odborném diskurzu navíc zcela absentuje otázka, jakou povahu by NRS měla mít – zda má jít o orgán reprezentující zájmy soudní moci, nebo o těleso zapojené do správy soudnictví, které bude fungovat na principu brzd a protívah a vyvažovat zájmy a vliv zástupců nejen širší právnické obce, ale také všech složek státní moci. Přitom právě tyto otázky jsou klíčové pro nastavení NRS, a to nejen z hlediska jejich kompetencí, ale také z hlediska otázky legitimacy a výběru členů NRS a očekávání, koho budou tito členové na půdě NRS reprezentovat.

V tomto článku navazujeme na výzvu Michala Bobka, aby se debata o NRS lépe strukturovala.⁸² Prvním nezbytným krokem pro naplnění této výzvy je podle nás analýza názorů zástupců českých právních a politických elit na NRS. Proto si v textu pokládáme tři klíčové otázky: (1) jaké jsou důvody, které vedou oslovené elity k prosazování nebo odmítání NRS, (2) jaká očekávání případně pojí s jejím vznikem, a (3) jak si představují ideální model soudcovské (samo)správy?

2 Vnímají elity otázku soudcovské samosprávy jako důležitý problém současného českého soudnictví?

Téma soudcovské samosprávy a případné zřízení NRS nepatří dle právnických a politických elit ke stěžejním problémům české justice. Když jsme se respondentů ptali na tři největší současné výzvy české justice, výrazně převládala otázka kvality soudců a způsobu jejich výběru,⁸³ následovaná výtkou vůči jejich přílišnému formalismu a důrazu na procedurální stránku sporu, a dále pak zastaralost procesních předpisů. Forma správy soudnictví, včetně otázky soudcovské samosprávy a neexistence NRS, následovala až s odstupem za výše zmíněnými třemi výzvami. To znamená, že právnické i politické elity mají jasnou a navíc velmi podobnou představu, jaké problémy soudnictví je třeba řešit, ale již podstatně méně se zabývají tím, kdo by to měl mít na starosti a jaké by při tom mělo být zapojení samotných soudců.

⁸⁰ Příkladem lze zmínit zapojení řadových soudců do tvorby rozvrhů práce. Srov. KOSAŘ, 2014, supra n. 71; nebo ŠÁMAL, DEÁKOVÁ, 2017, supra n. 10.

⁸¹ Kritika stávající akademické reflexe se objevila např. v BOBEK, 2015, supra n. 26.

⁸² BOBEK, 2015, supra n. 26.

⁸³ Způsob výběru soudců může být i otázkou soudcovské samosprávy, ale respondenti takto problém výběru soudců nerámovali a zastávali názor, že problematická jsou kritéria výběru, a až sekundárně to, kdo je vybírá.

Kvalitu soudcovského stavu, která byla v rozhovorech obecně identifikována jako největší problém české justice, tematizovali častěji právníci než soudci nebo politici. Zpravidla přitom nešlo ani tak o kritiku špatné úrovně současných soudců (i když i ta se opakovaně vyskytla), ale spíše o obecnější úvahy o tom, jak zabezpečit, aby se do soudnictví dařilo vybírat inteligentní a kompetentní zájemce s dostatečnou morální integritou a s určitými životními zkušenostmi. S tím souvisely i přidružené otázky kárných řízení a způsobů, jak systematicky poskytovat zpětnou vazbu soudcům a řešit jejich případné prohřešky a selhání. Jeden z oslovených právníků popsal klíčový význam personální stránky soudnictví a svá očekávání od soudců následovně:

Největší problém té justice vždycky je a asi bude personální. Prostě aby byla obsazena lidmi, kteří jsou dostatečně schopní, mají osobnostní integritu, jsou nějak normální a vždycky bude nejlépe záležet na těch lidech. To se bude promítat do všech otázek.⁸⁴

S kvalitou soudcovského stavu souvisí i druhý nejčastěji identifikovaný problém, kterým je nastavení výběrových řízení na funkci soudce. Ten ve zhruba stejné míře otevírali soudci, právníci i politici. Upozorňovali, že soudnictví by mělo být otevřeným systémem přitahujícím ty nejlepší právníky a právničky z různých oblastí života (akademie, advokacie atd.) a že v současnosti je způsob výběru nejasný, roztržštěný a bez jednotných kritérií a podmínek, což může část kvalitních uchazečů odrazovat. Objevovala se i výtky vůči přílišné zapouzdřenosti systému a silné preferenci justičních čekatelů před uchazeči z jiných právnických profesí a rovněž výtky vůči malým životním zkušenostem některých soudců a soudkyň (opět zejména ze strany právníků).

Následující často zmiňovaný problém, přílišný formalismus při rozhodování, také částečně souvisí s kvalitou soudcovského stavu. Tento problém zdůrazňovali zejména soudci a právníci, v menší míře pak politici. Upozorňovali, že část soudců se vyhýbá rozhodování skutečného jádra sporu a místo toho se soustředí zejména na jeho procesní stránku, a to proto, aby nemuseli řešit klíčové substantivní právní otázky. Jeden z respondentů tento problém pojmenoval jako „procesualistickou posedlost“:

No a obecný neduh českého soudnictví, ale možná, že to platí pro všechny soudn[í systémy], hlavní vlastnost soudce, víte, jaká je? [...] Pokud možno nesoudit! Hledat důvod, proč, buďto, že to má soudit jiný soudce, jiný soud, nemám věcnou, místní [příslušnost], prostě nesoudit. To je hlavní vlastnost. Ale když se soudí, tak katastrofa českého soudnictví je, já to nazývám procesualistická posedlost. Prostě úplně jde stranou to materiální právo, který je předmětem řízení.⁸⁵

S tím volně souvisí i další často pojmenovávaný problém, jenž opět uváděli zejména soudci a právníci – zastaralost a přílišná byrokratičnost procesních předpisů. Opakovaně se objevovalo volání po jejich změně, a to v oblasti civilního, trestního i správního procesu.

⁸⁴ Rozhovor s právníkem L3CZ ze dne 21. března 2018.

⁸⁵ Rozhovor se soudcem J3CZ ze dne 5. března 2018.

Až na pátém místě (u soudců však společně se způsobem výběru soudců na místě prvním) se objevovala otázka správy soudnictví a absence nejvyšší rady soudnictví. Respondenti upozorňovali, že justice a soudy postrádají jasný, transparentní, kvalifikovaný a efektivní způsob řízení. Jde nejen o absenci pravidel, včetně již zmiňované úpravy výběru soudců, ale i o otázku digitalizace a automatizace nebo o promyšlenou reformu soudní soustavy (například snížení počtu okresních soudů, zavedení tříčlankové soustavy soudů apod.). Jeden ze soudců shrnul problémy s řízením justice následovně:

A část těch potíží, část těch potíží soudnictví je i v tom, že tady není... justice dobře řízena a spravována. Že vlastně tady není nikdo, kdo by kompetentně, kontinuálně a prostě s jakousi pamětí, institucionální [a] historickou, věděl, co jsou problémy justice. Nejenom, co jsou problémy, ale jaké jsou příčiny [těchto] problémů a nabídnul potom nějaká řešení.⁸⁶

Zejména soudci, a v menší míře také právníci (na rozdíl od politiků) zároveň upozorňovali, že ministerstvo spravedlnosti promyšlené a koncepční správy soudnictví není schopno, a to nejen kvůli chybějící expertize, ale i kvůli tomu, že má dost možná určitý ostych do soudnictví zasahovat, aby nebylo obviňováno z pokusů o omezování nezávislosti soudní moci. To pak dle nich vede ke stagnaci, absenci pravidel i nedostatku vize. Dalším argumentem byl také politický cyklus, který dle některých soudců neposkytuje ministroví nebo ministryni spravedlnosti dostatek času na přípravu a provedení potřebných reforem. I kdyby dostatek času k dispozici byl, v rozhovorech se objevil také názor, že není vhodné, aby ministr zaváděl reformy, které přesahují dobu jeho mandátu, což naznačuje silnou nechuť vůči samotnému ministerskému modelu správy soudnictví:

My máme v ČR tzv. ministerský model. To znamená, že ministerstvo spravedlnosti je tím orgánem, který má analyzovat činnost justice, má se zabývat tím, jaké jsou tam nedostatky, a jak je případně řešit. A ministerstvo spravedlnosti na tuto úlohu rezignuje [...]. Dělá to proto, že ministerstvo jako takové má jiné úkoly. V současné době převažují jiné politické úlohy, které ten ministr plní. A je pro něj de facto nemožné a z politického hlediska i nezodpovědné, aby se věnoval otázkám, které naprosto jasně přesahují dobu jeho mandátu.⁸⁷

Oslovení soudci (a v menší míře i právníci) spatřují řešení právě v ustanovení NRS, která by disponovala nejen hlubokými znalostmi o fungování justice, ale zabezpečovala by i určitou kontinuitu a zároveň by garantovala, že navrhované kroky a reformy by se neděly čistě v područí moci výkonné. Právě v neexistenci nejvyšší rady soudnictví vidí oslovení soudci hlavní problém správy justice, který se pak promítá do dílčích otázek, jako je například absence jasných pravidel pro výběr soudců. Argumentují, že v současnosti na centrální úrovni neřešené personální otázky, včetně povyšování, přestupů a stáží soudců nebo kontroly práce soudních funkcionářů, by NRS mohla mít na starosti. U některých soudců se k těmto praktickým argumentům pro zřízení nejvyšší rady soudnictví přidávaly také argumenty normativní, opřené o jejich představy o nezávislosti

⁸⁶ Rozhovor se soudcem J9CZ ze dne 10. července 2018.

⁸⁷ Rozhovor se soudcem J5CZ ze dne 5. dubna 2018.

soudní moci. Soudní moc dle nich nesmí být řízena mocí výkonnou, protože součást její nezávislosti považují také nezávislost administrativní. Dle jednoho ze soudců je současné nastavení, kdy soudní moc spravuje zejména ministerstvo spravedlnosti, dokonce v rozporu s ústavním pořádkem:

Tak na prvním místě samozřejmě budu jmenovat neexistenci nejvyšší rady soudní moci. [...] Takže myslím, že to je z hlediska dělby moci první problém. To znamená administrativní závislost soudnictví. Aby to nevyznělo špatně, já jsem přesvědčen o tom, že soudnictví je nezávislé. Ale bavíme se o rozhodovací činnosti. Ale vedle toho máme taky termín administrativní nezávislosti. [...] A takže do té doby, dokud bude soudní moc řízena mocí výkonnou, jsem přesvědčen, že v rozporu s ústavním pořádkem, tak to budu vždycky označovat jako první a hlavní problém fungování soudnictví v České republice.⁸⁸

Celkově se na základě rozhovorů jeví, že na pojmenování největších problémů českého soudnictví se hlavní aktéři shodnou, ale nad širší otázkou, kdo a jak by je měl řešit, již konsensus nepanuje. Zatímco soudci zpravidla spojují tyto problémy s kritikou nekonceptního a nesystematického způsobu správy soudnictví ze strany ministerstva spravedlnosti, a druhým dechem obvykle dodávají, že toto dlouhodobé selhávání by nejvyšší rada soudnictví pomohla napravit, právníci a politici se soustřeďují na věcnou stránku pojmenovaných problémů, bez preference toho, zda by je mělo řešit ministerstvo spravedlnosti, nebo potenciální nejvyšší rada soudnictví.

Nad rámec již řečeného lze na základě rozhovorů ještě dodat, že samotná správa soudnictví nemá dle právnických a politických elit přímý vliv na důvěryhodnost justice jako takové. Nejvyšší rada soudnictví by dle některých soudců mohla pomoci tomu, aby měla justice své jasně identifikovatelné představitele a silný hlas, ale jinak převládala představa, že posílení role soudců v oblasti správy soudnictví by mělo vliv na důvěru veřejnosti pouze v případě, že by vedla k lepšímu a efektivnějšímu systému řízení než současný ministerský model.

3 Potřebuje české soudnictví NRS?

Přesto, že většina oslovených soudců, politiků a právníků neidentifikovala formu správy soudnictví jako klíčový problém, který musí aktuálně justice řešit, jednotlivé problematické oblasti jako je výběr a kvalita soudců nebo nedostatky na straně ministerstva spravedlnosti se správou soudnictví přímo souvisí. V následující části se proto podíváme blíže na to, jak oslovené elity hodnotí současný model správy soudnictví a zda vidí nedostatky v rozdělení moci mezi soudci a politiky. Na základě toho pak přiblížíme, jak se zástupci jednotlivých elit stavějí k zřízení nejvyšší rady soudnictví, a proč by případně její vznik podpořili, nebo proti němu naopak brojili.

⁸⁸ Rozhovor se soudcem J6CZ ze dne 27. dubna 2018.

3.1 Systémové problémy ve stávajícím modelu správy soudnictví

Oslovené elity společně identifikovaly řadu problémů a nedostatků, ale i pozitivních charakteristik, které se týkají působení dvou klíčových aktérů správy soudnictví: ministerstva spravedlnosti a předsedů soudů (Tabulka 1).

Tabulka 1: Přehled negativ a pozitiv identifikovaných zástupci elit v současném systému správy soudů

	Ministerstvo	Předsedové soudů
Negativa	Neschopnost řídit	Nedostatek kvalifikace
	<i>chybí odbornost</i>	Zdvojení rolí a konflikt zájmů
	<i>chybí kontinuita</i>	Absence kontroly a roztržičnost
	<i>chybí víze</i>	Snižování vnitřní nezávislosti soudců
	<i>chybí vůle</i>	Absence politické legitimacy
	Závislost na výsledcích voleb	Zapouzdření justice
	Riziko snadné politizace	
	Absence komunikace se soudci	
Pozitiva	Zajištění materiálních podmínek fungování = odlehčení agendy soudců	
	Přímá politická odpovědnost	

Zdroj: autoři

Co se týče role ministerstva spravedlnosti, respondenti identifikovali celkem čtyři nedostatky: funkční neschopnost řídit správu soudnictví, závislost na výsledcích voleb, riziko snadné politizace a absenci komunikace se soudci (Tabulka 1). Je důležité zdůraznit, že tato negativa respondenti identifikovali bez ohledu na to, zda podporovali zřízení NRS, či nikoliv.

Nejkritičtěji se k roli ministerstva stavěli soudci, u nichž se objevily všechny čtyři typové argumenty. Z těchto čtyř argumentů pak nejčastěji upozorňovali na funkční selhávání ministerstva. Soudci ministerstvo shodně označovali za silné, ale neschopné efektivně soudy řídit, ať již z důvodu nedostatku kapacity, odbornosti, nebo z nedostatku politické vůle navrhovat a realizovat dlouhodobá koncepční řešení. Ministerstvo podle oslovených soudců postrádá expertizu, a proto se soustředí pouze na parciální problémy. „Nedělá to [...] ze dvou důvodů. Zaprvé, nechce být obviněno z toho, že zasahuje do nezávislosti justice. A zadruhé, až tak tomu úplně teda nerozumí.“⁸⁹

Kritika způsobu řízení na straně ministerstva zaznívala také z řad právníků, kterým podobně jak soudcům vadilo, že ministerstvo nemá dlouhodobější vizi, chybí mu kontinuita a směřování: „Je nepřijemné, [...] že ministerstvo vlastně nemá žádný systém. Z mého pohledu,

⁸⁹ Rozhovor se soudcem J8CZ. Tento závěr podpořil také jeden oslovený právník, který vztah ministerstva k předsedům soudů přirovnal k tzv. hře s nulovým součtem: „někomu přidá, a někomu ubere“.

kyž jako to chce řešit ministerstvo a politika, tak ať to řeší systémově. Oni tam přece nejsou od toho, ať to rozhodují ad hoc.“⁹⁰

Druhý a třetí argument, který opět zazníval zejména z řad soudců, byla vázanost činnosti ministerstva na výsledky voleb a latentní hrozba snadné politizace soudnictví. Zde tedy již soudci upozorňovali nejen na pragmatickou rovinu nevhodného způsobu, jakým ministerstvo správu vykonává, ale zpochybňovali podstatu a legitimitu přidělení kompetencí v této oblasti politickému orgánu. Podle soudců by „soudnictví v demokratické společnosti mělo být nezávislé na výsledku voleb“.⁹¹ Zároveň soudci upozorňovali, že ministerstvo soustřeďuje ve svých rukou tolik moci, a to zejména v personální oblasti, že justice má vlastně „velké štěstí, že tam není ministr, který by chtěl těchto [pravomocí] využívat“.⁹² Zde se nicméně názory soudců rozcházely. Jiný dotázaný soudce například kontroval pozorováním, že ke zneužití pravomocí ministerstva nikdy nedošlo a naopak, model české soudcovské správy svěřil velkou moc do rukou předsedů soudů:

Ten model, kde to je soustředěný všechno v rukách ministra spravedlnosti [...] všechna jmenování všech státních zástupců, všech soudců [...] Dokonce tenkrát [v 90. letech] se skládal slib ne do rukou prezidenta, ale do rukou ministra [...] prezident jmenoval, ale slib se skládal do rukou ministra spravedlnosti. [Přesto] ve skutečnosti nedošlo k tomu, že by nějaký ministr spravedlnosti zneužil tu pravomoc a ovlivňoval soudnictví. Ten model ve skutečnosti vytvořil obrovský prostor pro předsedy krajských soudů. A ti vládli justici a vládou dodneška. Protože, jak jsem říkal, soudcovská práce se stala velmi atraktivní. Ty záruky nezávislosti, královský platy [...] prostě soudci získali obrovský podmínky.⁹³

Čtvrtý kritický argument jsme zaznamenali naopak u politiků. Ti zčásti sdíleli praktické výtky k nedostatkům a selháním na straně ministerstva spravedlnosti (zejména absentující vizi kam směřovat další reformy), avšak také upozornili, že jednou z příčin neefektivního řízení je nedostatečná komunikace mezi exekutivou a soudci. Jeden z politiků upozornil, že český systém počítá s předsedy soudů coby prodlouženou rukou ministerstva, ti nicméně ministerstvo vnímají jako svého oponenta: „Předsedové se nechápu jako prodloužená ruka ministerstva, což ale ideální model předpokládá. Jsou spíše v opozici, byť otevřeně nikdy nerevoltovali.“⁹⁴

Je důležité také zdůraznit, že právníci a politici se s oslovenými soudci rozcházeli právě v systémové kritice ministerstva spravedlnosti. Podle soudců by mělo ministerstvo pouze vytvářet materiální podmínky pro rozhodování a uvolnit tak ruce přehlčeným předsedům soudů – nicméně tak nedělá a kompetence na předsedy naopak deleguje. Právníci a politici sice uznávali praktické nedostatky, ale zdůrazňovali, že ze systémového hlediska

⁹⁰ Rozhovor s právníkem L2CZ ze dne 21. března 2018.

⁹¹ Supra n. 88.

⁹² Rozhovor se soudcem J9CZ ze dne 31. května 2018.

⁹³ Supra n. 85.

⁹⁴ Rozhovor s politikem P8CZ ze dne 15. listopadu 2018.

na vrcholu správy soudnictví musí stát politický aktér, jelikož jedině ministerstvo, nikoliv samosprávný soudní orgán, může nést přímou politickou odpovědnost:

...dnes tedy to poslední slovo má exekutiva. To že poslední slovo nevyužívá, je jedna věc, ale jaksi jsem rád, že tím nominátorem, nebo legitimizátorem, je někdo, kdo přece jenom vzešel z voleb.⁹⁵

Konečné slovo ministerstva funguje jako *system brzd a protiváb*⁹⁶ proti příliš silnému soudnictví. Podle dalšího právníka „*z hlediska ideálního nastavení společnosti by měly pravomoci vycházet od poslanců, byť se ukazuje, že zákonodárce není v současné době premiantem akčních postupů*“.⁹⁷

Druhá velká skupina identifikovaných nedostatků systému správy soudnictví se dotýkala postavení předsedů soudů. Zástupci všech tří elit nejčastěji upozorňovali na nesoulad de facto a de jure stavu, v němž politická odpovědnost a legitimita náleží ministerstvu spravedlnosti, to ale de facto výkon správy soudnictví deleguje na předsedy soudů. Celkově se mezi respondenty objevilo šest kritických argumentů vůči silnému postavení předsedů soudů: (1) nedostatek kvalifikace v určitých oblastech správy soudnictví, (2) zdvojení rolí a konflikt zájmů, (3) negativní vliv na vnitřní nezávislost řadových soudců, s čímž souvisí také (4) absence nezávislé kontroly, jak kvalitně předsedové správu ve skutečnosti vykonávají. Silné a autonomní postavení předsedů vede také k (5) fragmentaci celého systému a (6) k zapouzdření soudnictví vůči vnějšími světu (Tabulka 1).

Oslovené elity se shodly na tom, že předsedové soudů mají příliš silné postavení, které přináší zejména negativa. Za prvé soudcům vadila přetíženost předsedů soudů, a to zejména u kompetencí, ke kterým nemají potřebnou kvalifikaci. Podle soudců předsedové nejsou kvalifikováni přijímat rozpočtová rozhodnutí a nést odpovědnost za jakoukoli správu nad rámec běžného provozu soudu: „*Předsedové nejsou odborníci, radě věci vůbec nemůžou rozumět...*“. Stávají se proto téměř závislími na ředitelích správy, „*dokonce nes[ou] za jeho práci odpovědnost*“.⁹⁸ I podle politiků a právníků by předsedové neměli nést odpovědnost za velká investiční a ekonomická rozhodnutí,⁹⁹ jelikož nemají potřebné vzdělání ani zkušenosti. Výkon těchto kompetencí proto zbytečně vede ke kárným řízením.¹⁰⁰

Za druhé, mezi soudci se objevil argument, že z povahy postavení předsedů soudů se ve správě soudnictví musí nutně projevovat konflikt zájmů a dochází u nich ke „*zdvojení jejich rolí*“.¹⁰¹ Jsou totiž souběžně v pozici subjektů i vykonavatelů správy soudnictví. Nutně proto u nich dochází ke střetu zájmů:¹⁰² „*předsedové jsou pouze hráči na poli, jejich zájmy*

⁹⁵ Rozhovor s právníkem L6CZ ze dne 14. března 2018.

⁹⁶ Rozhovor s právníkem L3CZ ze dne 21. března 2018.

⁹⁷ Rozhovor s právníkem L5CZ ze dne 21. března 2018.

⁹⁸ Supra n. 88.

⁹⁹ Rozhovor s politikem P6CZ ze dne 23. listopadu 2018 a P4CZ ze dne 8. listopadu 2018.

¹⁰⁰ Respondenti to demonstrovali zejména na příkladu Jaroslava Pořízka a kárného řízení kvůli Justičnímu paláci v Brně.

¹⁰¹ Supra n. 87.

¹⁰² Tato argumentace se objevovala zejména u soudců, kteří prosazovali zřízení NRS.

*jsou nutně různé. Chybí [jim] jednotná koncepce.*¹⁰³ Předsedové budou mít podle respondentů vždy problém reprezentovat celou soudní moc a hlas soudců, kteří jsou vůči nim zároveň v zaměstnaneckém vztahu. Ač se to podle nich v praxi zatím často neděje, soudci si uvědomovali, že příliš silné postavení předsedů soudů může vést k závislému postavení řadových soudců.

Třetím často kritizovaným důsledkem současné dělby pravomocí byl nedostatek koordinace mezi předsedy soudů navzájem. Každý předseda vládne autonomně (jeden ze soudců označil předsedy krajských a okresních soudů za „*neomezené feudální pány*“¹⁰⁴) a nastavuje jiná pravidla („*je evidentní, že máme krajské právo ve správě, to znamená, že jsou obrovské rozdíly mezi tím, jak postupuje jeden předseda krajského soudu a jak druhý*“¹⁰⁵), což vede k velké fragmentaci systému, tedy roztržičnosti a nejednotnosti způsobu, jakým je správa vykonávána, jelikož „*předsedové krajských soudů jsou zcela svěbytnými a neodvolatelnými hráči*“.¹⁰⁶ To zároveň vede ke čtvrtému negativnímu jevu, a to snižování vnitřní nezávislosti řadových soudců. Model se silnými předsedy, v jejichž rukou spočívá veškeré de facto rozhodování o personálních otázkách, navíc bez politické kontroly, vede k velké vnitřní závislosti řadových soudců okresních a krajských soudů na svých předsedech. Na rozdíl od soudců, kteří tvrdili, že silné postavení předsedů představuje hrozbu, ale nedochází k jeho zneužívání, právníci otevřeně upozorňovali na situace, kdy „*soudci mají z [...] předsedy strach*“.¹⁰⁷ U právníků se tak objevovalo implicitní tvrzení, že soudci nemají dostatek záruk vnitřní nezávislosti ve vztahu k vlastním předsedům a dalším soudním funkcionářům. Zatímco tedy podle oslovených institucionální nezávislost soudců posiluje, vnitřní nezávislost s rostoucím vlivem předsedů oslabuje. Zejména politici přitom zdůrazňovali, že kontrola výkonu pravomocí předsedů není „*zasahování politické moci do té moci soudní, ale že nad každým, kdo vykonává nějakou práci, musí být nějaký dohled*“.¹⁰⁸

Pátý argument, který respondenti zmínili, se dotýká teoretických principů dělby moci a vyvažování jednotlivých mocí. Předsedové soudů podle oslovených soudců na rozdíl od ministerstva postrádají politickou odpovědnost, sice disponují velkým vlivem a pravomocemi, ale jen v de facto rovině. Většina oslovených soudců se ale rovněž vyjádřila, že pouhé formalizování současného stavu, tedy přesun výkonu pravomocí z ministerstva spravedlnosti na předsedy soudů, také není řešením, a to jednak kvůli chybějící legitimitě, a zároveň kvůli nedostatku kvalifikace např. v rozpočtových otázkách a také nepřiměřenému vlivu předsedů na řadové soudce.

¹⁰³ Supra n. 92.

¹⁰⁴ Supra n. 85.

¹⁰⁵ Rozhovor s politikem P5CZ ze dne 23. listopadu 2018.

¹⁰⁶ Rozhovor s politikem P1CZ ze dne 14. března 2018.

¹⁰⁷ Supra n. 95.

¹⁰⁸ Supra n. 99.

Konečně, šestou výtkou, která zaznívala napříč třemi elitami, a panovala na ní shoda i mezi zastánci a odpůrci NRS, byla zapouzdřenost justice, k níž podle oslovených přispívají právě silní předsedové soudů. Autonomie předsedů v personálních otázkách vede podle nich k nedostatečné transparentnosti a formování systémů, které dovnitř justice nevpustí právní experty z jiných odvětví.

Z reflexe současného způsobu, jakým je správa soudnictví v ČR organizována, tak plyne, že se stávajícím stavem není nikdo z oslovených zcela spokojen. Kritické výtky se pohybovaly buď v rovině funkční (jak daní aktéři správu vykonávají), nebo systémové (zda by správu vůbec vykonávat měli). Překvapivě se soudci s politiky shodli na tom, že více než systémové problémy a neblahý dopad na nezávislost soudnictví zdůrazňovali pragmatické nedostatky na straně ministerstva spravedlnosti. Právníci také kritizovali způsob, jakým ministerstvo správu soudnictví řídí, většina z nich by však rozdělení pravomocí nepřeskupovala.

Ještě silnější konsenzus mezi oslovenými elitami panoval ohledně příliš silného postavení předsedů soudů. Soudci, kteří kritizovali přílišnou přetíženost, roztráštěnost a autonomii předsedů, z vzniklého stavu vinili ministerstvo spravedlnosti. Politici a právníci převážně tvrdili, že chyby, které systém vykazuje třeba v podobě zapouzdření justice, nesouvisí s dělbou kompetencí mezi soudce a politiky. Obě skupiny by kompetence spíše nepřeskupovaly. Pokládaly však za klíčové, aby systém vyvažoval zájmy a vliv moci soudní, která však nesmí být závislá na ad hoc rozhodnutích ministra, a moci výkonné. Je to dle nich totiž exekutiva, kdo má demokratickou legitimitu, a proto by měla také nastavovat kontury jednotného systému.

3.2 Dokázala by NRS vyřešit systémové nedostatky správy soudnictví?

S ohledem na systémové problémy, které respondenti identifikovali v současném modelu správy soudnictví, jsme se dále zaměřili na otázku, zda by NRS byla jejich řešením. Ptali jsme se proto, zda zástupci elit podporují vytvoření NRS, a pokud ano, jakou by měla mít podobu a jaká od ní mají očekávání.

Celkově se mezi oslovenými zástupci elit objevilo sedm typů argumentů (Tabulka 2), z nichž čtyři zdůrazňují pozitiva zavedení NRS: 1) jednotná koncepce správy, 2) reprezentace soudnictví, 3) odlehčení agendy předsedů soudů, potažmo jejich oslabení, 4) prevence ingerencí moci výkonné. Tři argumenty naopak upozorňují na rizika NRS, a to konkrétně 5) křehkost NRS a náchylnost k politizaci, 6) zapouzdření soudnictví a 7) nedostatek odpovědnosti soudců. Jak jsme zmínili v části 1, NRS vznikající v zahraničí obvykle jako klíčový cíl deklarovaly posílení nezávislosti soudní moci, zvýšení odpovědnosti soudců a zlepšení efektivity výkonu spravedlnosti. Je proto zajímavé, že u českých elit byla nezávislost zdůrazňována minimálně. Argument nezávislosti se vyskytl pouze nepřímou u soudců, kteří poukazovali na latentní hrozbu, že ministerstvo spravedlnosti zneužije velkou koncentraci de jure pravomocí. NRS by podle nich mohla fungovat

jako lepší prevence zásahů do soudcovské nezávislosti a brzda proti hrozbě ovládnutí soudní moci. Tento názor byl ve střetu s postojem politiků, jejichž část se naopak domnívala, že právě skutečnost, že současný český systém správy soudnictví je roztržštěný a figuruje v něm řada aktérů s protichůdnými zájmy, garantuje, že je relativně rezistentní a že soudní moc nelze lehce ovládnout jediným hráčem.

Tabulka 2: Výhody a rizika spojená se zřízením NRS

	Výhody	Rizika
Soudci	jednotná koncepce	křehkost (politizace)
	reprezentace	
	odlehčení agendy předsedů soudů	
	prevence ingerencí exekutivy	
Politici	reprezentace	křehkost (politizace)
	sjednocení personální politiky	zapouzdření
		absence legitimacy
		absence poptávky
Právníci	reprezentace	absence poptávky
	oslabení předsedů soudů	zapouzdření
		křehkost (politizace)

Zdroj: autoři

V souladu s naším očekáváním měla NRS největší podporu mezi soudci. Zatímco politici i právníci vyjádřili obavy, že zřízení NRS by soudce (a zejména předsedy soudů) ještě více posílilo a dále tak prohloubilo zapouzdření justice, soudci samotní tvrdili, že nárůst pravomocí a posílení vůči ostatním složkám moci není účelem snah o NRS. V NRS spatřují soudci řešení ryze funkčních otázek: jak soudnictví řídit, jak zajistit kontinuitu a jednotnost systému, jakož i reprezentaci soudnictví vůči dalším dvěma složkám moci (Tabulka 2). Někteří oslovení soudci, kteří měli zkušenost s postavením soudních funkcionářů, také uvedli, že zřízení NRS by umožnilo odbřemenit předsedy soudů od administrativních úkolů spojených se správou soudnictví. Klíčovou rolí soudců by mělo být souzení, nikoliv vedení soudu. Přínos ve smyslu reprezentace soudní moci připouštěli také politici, nicméně u většiny z nich to nebyl dostatečný argument na to, aby se klonili ke zřízení NRS.

Politici a část právníků se po vzoru příkladu ze Slovenska, Maďarska či Polska také obávali, že NRS bude příliš křehkým a lehce ovládnutelným orgánem, jenž bude náchylný na politizaci. Někteří soudci tuto kritiku připustili, nicméně trvali na tom, že u NRS budou převažovat pozitiva, zejména pokud se dobře nastaví její složení. Pouze jeden oslovený soudce vyjádřil obavu, že NRS neodvratně povede k rozmělnění odpovědnosti. V další části podrobněji rozebereme argumenty vznesené jednotlivými skupinami respondentů.

3.2.1 Očekávání soudců

Jak jsme již uvedli, většina soudců zřízení NRS podporovala. Čtyři klíčové argumenty, kterými soudci potřebu NRS odůvodňovali, byly 1) efektivita řízení správy soudnictví, 2) kvalita soudního rozhodování, 3) reprezentace soudnictví a 4) otázka nezávislosti, nicméně pouze v systémové a preventivní rovině.

Klíčový důraz na zlepšení efektivity správy soudnictví plynul právě z nespokojenosti s tím, jak správu soudnictví vykonává ministerstvo spravedlnosti. NRS by podle soudců přinesla jasnou vizi, větší kontinuitu a institucionální zastřešení soudní moci, a odstranila by závislost justičních reforem na politickém rozhodování, které soudnictví coby jedné ze složek státní moci nepřisluší.¹⁰⁹

Bezprostředně s efektivitou soudci pojili druhý argument, a to že zřízení NRS povede ke zvýšení kvality soudního rozhodování, protože soudcům poskytne kvalitnější a koncepční řízení, „*přinese dialog a kontrolu reforem*“¹¹⁰ či lepší „*komunikaci s médii i navenek*“.¹¹¹ Soudci se domnívali, že NRS dokáže „*odstranit současné problémy s výběrem soudců a soudních funkcionářů*“,¹¹² resp. zajistí lepší a více transparentní a otevřený model výběru. Jiný oslovený však naopak upozornil, že NRS není automaticky všelékem a může současné problémy vyřešit pouze v závislosti na tom, „*jak bude koncipována a kdo se tam dostane, koho tam zvolí*“.¹¹³

I v rámci třetího očekávání, reprezentace, soudci zdůrazňovali, že jádrem soudcovských snah o zřízení NRS není posílit justici, nýbrž zajistit její jednotnou reprezentaci. NRS proto „*nemá mít mocenské kompetence, ale reprezentovat, o to jde*“.¹¹⁴

Čtvrtý argument, dopad na nezávislost, byl zajímavý a rozděloval nejen jednotlivé skupiny respondentů, ale i samotné soudce. Na jednu stranu by zřízení NRS podle části soudců „*pomohlo ustát ingerence výkonné moci do soudnictví*“.¹¹⁵ Jak jsme již ale zmínili, tyto argumenty byly doplněné také konstatováním, že soudci se cítili de facto nezávislí. Lze je interpretovat tedy i tak, že potenciální problémy a „*příležitosti*“ ovlivňovat nezávislost soudců viděli právě v systémové rovině. Na druhou stranu jeden z oslovených soudců také upozornil, že NRS může naopak vést k rozmělnění odpovědnosti, jelikož soudci

¹⁰⁹ Respondenti z řad soudců tvrdili, že je nutno odlišit řízení soudnictví (ministerstvem spravedlnosti) od jiných ministerských resortů. Byť ta také vyžadují dlouhodobé koncepce a řešení, soudnictví se odlišuje právě tím, že představuje jednu ze složek státní moci.

¹¹⁰ Rozhovor se soudcem J9CZ ze dne 10. července 2018.

¹¹¹ Supra n. 110.

¹¹² Supra n. 87.

¹¹³ Supra n. 92.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Supra n. 87.

nenesou žádnou politickou odpovědnost a v NRS by se navíc mohli ukrýt za kolektivní orgán.¹¹⁶

Převážná většina argumentů, jež soudci vznesli ve prospěch NRS, se tak netýkala rozdělení kompetencí mezi mocí soudní a mocí výkonnou, ale reálných schopností ministerstva zajistit efektivní správu soudnictví.¹¹⁷ Rada soudců například uvedla, že zavedení NRS ani nemá za cíl a priori zvýšit nezávislost soudnictví: „*I v Nizozemí se soudní rada nezavedla pro zlepšení nezávislosti, ta již byla dobrá. Spíše jako pojistka do budoucna.*“¹¹⁸

Podle dalších soudců navíc útoky na soudy v Maďarsku, Polsku a na Slovensku ukázaly, že ani NRS není neprůstřelná pojistka nezávislosti do budoucna. Jedna z oslovených soudkyň dokonce uvedla, že rizika spojená s NRS, která se odhalují v sousedních zemích, vedla u ní ke změně názoru na NRS:

*Vliv formy správy soudnictví na kvalitu justice se přeceňuje. Soudní radu bych již nepodpořila, ne po ukázkách z Maďarska, Polska a Slovenska. Nechrání nezávislost. Naopak, vede k rozdělení odpovědnosti, jelikož je těžké pojmenovat, kdo je odpovědný, kdo stojí za jednotlivými kroky. Projevuje se zde nevýhoda kolektivního orgánu oproti individuálnímu.*¹¹⁹

Pokud jde o formu, kompetence a složení NRS, soudci, kteří NRS podporovali, se shodli na pěti kritériích, která do značné míry kopírovala také doporučení mezinárodních orgánů: paritní složení, široké kompetence v personální oblasti a běžné správě, možnost hodnotit soudce, připomínkování zákonů a reprezentace soudnictví navenek.

Složení představovalo pro soudce nejdůležitější otázku. Pravděpodobně v návaznosti na to, že české soudnictví viděli jako uzavřený systém, zdůrazňovali také, že NRS nesmí být „*odborářským orgánem nebo justiční pevností*“¹²⁰ a to i přes paritu nebo malou převahu soudců ve složení NRS:

*Takže já jsem zase za to, aby třeba předseda [NRS] byl z řad soudců, aby to vlastně byl opravdu ten orgán soudní moci. Ale spíš bych se přikláněla k paritě, a pokud by to nebylo možné [kvůli riziku sudého počtu a nepřijetí rozhodnutí], tak aby o jeden nebo velmi minimálně ten počet soudců převládal. Ale jenom proto, aby ten orgán byl akceschopný.*¹²¹

¹¹⁶ Rozhovor se soudcem J4CZ ze dne 16. března 2018.

¹¹⁷ Výjimkou byli pouze politici, kde naopak argument týkající se dělby moci a z ní plynoucí politické odpovědnosti, kterou soudnictví nemůže nést, zazníval relativně často.

¹¹⁸ Rozhovor se soudcem J7CZ ze dne 6. dubna 2018; Srov. i MAK, Elaine. Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1801–1838. Ve skutečnosti zřízení nizozemské NRS sledovalo kromě zefektivnění soudnictví také cíl posílení nezávislosti soudů a omezení vlivu politiků na jejich rozhodování. Srov. LANGBROEK, Philip. Organization Development of the Dutch Judiciary, between Accountability and Judicial Independence. *International Journal for Court Administration*, 2010, roč. 2, č. 2, s. 21.

¹¹⁹ Supra n. 116.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

Zásadním proto podle respondentů bude zajistit kvalitní personální obsazení NRS:

A v tuto chvíli [...] zásadní bude zajistit vlastně osobní, personální obsazení toho orgánu tak, aby tam skutečně byly osoby, které budou chtít naplňovat ty úkoly, a ne zneužívat moc. A vždycky je nutno si říci: „Konstituujeme orgán, který bude mít velký vliv. Bude to přitahovat osoby, které budou mít opačné zájmy. A i uvnitř v soudnictví je jich plno.“¹²²

Jedna respondentka v souvislosti s tím uvedla, že kvalitu obsazení by mohl zajistit systém volitelů:

Já bych preferovala ten systém, protože z mého pohledu eliminuje takovou tu populistickou a zavádějící kampaň a přeci jen těch osob, které se zajímají o organizaci justice a které jsou schopné definovat, že toto, tento návrh třeba nemůže vést k ničemu, tento je populistický a tento naopak ne, tak těchto osob zas tolik není. Takže z mého pohledu snížení toho rizika by bylo způsob volby volitelů.¹²³

Nutno říci, že při otázkách na složení NRS se soudci většinou omezovali na příslušnost členů ke skupině soudců a nesoudců, nikoliv na to, kdo by měl kterou část členů vybírat a jak. Jinými slovy, zdá se, že respondenti automaticky předpokládali, že soudci sedící v NRS by reprezentovali zájmy soudnictví bez ohledu na to, kdo by je do NRS vybral. Přitom to, v jakém vztahu vystupují volení zástupci soudců, se ukázalo klíčovým faktorem na Slovensku, kde standardně do NRS jmenují soudce i orgány moci výkonné. V Soudní radě Slovenské republiky proto měli soudci vždy výraznou většinu, ačkoliv úmysl ústavodárce byl odlišný – parita.¹²⁴

Co se týče kompetencí, oslovení soudci se jednomyslně shodli na tom, že klíčovým úkolem NRS by měla být personální politika, tj. výběr soudců a jejich profesní postup. Tento argument souvisí hned se dvěma negativy, které soudci ve stávajícím systému identifikovali: nízkou kvalitou soudců a uzavřeností systému, který je navíc nejednotný a netransparentní, a tím zakládá prostor ke zneužití a „ovlivňování soudnictví“.¹²⁵

Většina soudců se také shodla na tom, že přirozenou pravomocí NRS by měl být také výběr soudních funkcionářů: „v současnosti je zde riziko, že soudní funkcionáři mohou být poplatní exekutivě. Proto by [jejich výběr] měla dělat soudní rada; Systémově je chybné, že funkcionáři jsou jmenováni exekutivou. Proto by měla existovat soudní rada“.¹²⁶

Soudci se na druhou stranu neshodli v tom, zda by NRS měla mít nějakou pravomoc v kárném řízení se soudci. Zde byli někteří respondenti skeptičtí a raději by ponechali kárné stíhání soudců výlučně na obecných soudech (resp. kárných senátech). Na druhou stranu se ale respondenti z řad soudců shodli na tom, že NRS by měla zastupovat soudnictví na veřejnosti, tedy i v komunikaci s médií a veřejností: „Já vůbec netoužím po tom,

¹²² Supra n. 87.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ SPÁČ, ŠIPULOVÁ, URBÁNIKOVA, 2018, supra n. 45.

¹²⁵ Supra n. 85.

¹²⁶ Ibid.

*aby ta, pokud by se zřídila nějaká nejvyšší rada soudnictví, měla mocenské pravomoci. O to nejde. Jde o to, aby sjednotila zájmy justice a hledala to společný [...] To, co jako je důležité pro tu justici.*¹²⁷ Dále by bylo důležité, aby NRS hodnotila stav soudnictví, což se podle jednoho z oslovených soudců v současnosti v důsledku absence NRS „*vůbec v ČR nedělá, protože v současnosti by to dělala výkonná moc a to nejde, od nich to soudci nevezmou*“.¹²⁸ Jako poslední okruh soudci zmínili pravomoc připomínkovat legislativu týkající se soudnictví, včetně rozpočtu, a to zejména po italském vzoru.

Takto nastavená NRS by podle soudců měla pozitivní dopad zejména na transparentnost soudnictví (komunikaci nejen s veřejností a médií, ale i ministerstvem) a na kontrolu jeho efektivitu. Dále by zajistila lepší kontinuitu a know-how, umožnila vytvoření jednotné koncepce pro výběr soudců a promyšlení větších institucionálních reforem, které soudnictví čekají.¹²⁹ Rovněž tak soudci očekávali, že by NRS pomohla justici více se otevřít vnějším vlivům, a to zejména v oblasti personálního obsazení. Na druhou stranu, jak již bylo uvedeno, i soudci preferující NRS přiznali, že její zřízení s sebou nese jistá rizika, a byli si vědomi závislosti na personálním složení NRS. Také však zdůraznili, že „*každý model má své výhody a nevýhody, závisí to na kontextu, reáliích, nepřenositelné zkušenosti*“.¹³⁰

3.2.2 Očekávání politiků

Obecně řečeno, většina oslovených politiků nebyla NRS nakloněna. Pouze jeden respondent považoval (slabou formu) NRS za vhodný model pro Českou republiku, a dva další uvedli, že zřízení NRS si dokážou představit, pokud by klíčové slovo a odpovědnost zůstaly exekutivním orgánům. Tito respondenti se shodli na tom, že pokud by se nějaká NRS vytvořila, musela by být založená na paritním principu, s kompetencemi v personální oblasti – zejména co se týče výběru funkcionářů, rozhodně ale ne v oblasti fiskální. NRS by navíc fungovala pouze jako poradní hlas pro ministerstvo spravedlnosti. Stojí za zmínku, že v tomto směru se představy politiků, kteří připouštěli vznik NRS, nijak významně nelišily od ideálního modelu propagovaného soudci.

Celkem jsme identifikovali tři základní argumenty proti NRS: 1) politickou legitimitu a odpovědnost musí nést exekutivní orgán, jako je ministerstvo spravedlnosti; 2) současný systém je nastavený dobře, změny jsou nutné spíše v praktické úrovni; 3) zkušenosti ze zahraničí varují před nejvyššími radami soudnictví, neboť NRS ingerence moci výkonné nezastaví a podle některých činí ovládnutí justice dokonce ještě snazším.

Mezi respondenty z řad politiků tak převládaly skeptické a negativní postoje vůči NRS, přičemž většina z nich se odvolávala na principy dělby moci. Zdůrazňovali, že řízení

¹²⁷ Supra n. 92.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Zmíněné bylo především překreslení tzv. soudní mapy České republiky, tj. změna počtu a obvodů obecných soudů.

¹³⁰ Supra n. 92.

vyžaduje přímou politickou legitimitu vzešlou z voleb. Jeden z respondentů například za ideální označil sdílení personálních kompetencí mezi mocí soudní a exekutivou, která by fungovala jako politická kontrola: „*To si myslím, že by byl systém, který by [...] eliminoval různá nebezpečí, která plynou z toho, že vybírají předsedy soudů jenom politici anebo že je to pouze v rukou soudců. To je kombinovaný model jmenování, rozdělení mezi politikou a justiční jakoby moc mně připadá, že je všdycky neefektivnější*“.¹³¹

Část politiků se navíc shodovala na tom, že současný systém správy soudnictví funguje dobře, a to zejména díky nálezům Ústavního soudu o platech soudců nebo o zavedení časově omezeného mandátu soudních funkcionářů.¹³² Výhodou současného systému je, že „*eliminuje riziko, že ho někdo ovládne*“.¹³³

Politici uznávali, že NRS může mít pozitivní vliv na kontinuitu a jasné nastavení pravidel, nicméně její dopad na kvalitu justice na rozdíl od soudců zpochybňovali. „*Já osobně si myslím, že neplatí teze, že tam, kde je samospráva justice, tam prostě [justice] funguje lépe. Pokud by zde [samosprávný orgán] byl, já bych jeho pravomoc vnímal v personální úrovni, ale nemyslím si, že to je spasitelné a že by to mělo velký vliv na výkonnost justice v krátkodobém měřítku. Já si třeba myslím, že větší vliv na výkon justice mají třeba předsedové soudů*“.¹³⁴

Dva z politiků také poukázali na to, že NRS by pouze subjektivně soudní moc uklidnila a dala soudcům pocit, že mají v rukou více pravomocí. NRS by však vůbec nedokázala vyřešit klíčové problémy, kterým aktuálně české soudnictví čelí, jako fragmentace (zejména v oblasti výběru soudců) a nedostatek kontinuity. Tyto problémy by se navíc podle politiků daly řešit jinými institucionálními modely a zejména posílením spolupráce mezi ministerstvem a předsedy soudů coby reprezentanty soudnictví. Respondenti byli toho názoru, že současný stav počítá s tím, že ministerstvo sdílí řadu kompetencí se soudci přes předsedy soudů, nicméně ti vnímají politiky a ministerské úředníky jako své nepřátele, nikoliv jako spojence.

*Ústavní soud nepřímou volal po zavedení prvků soudcovské samosprávy v okamžiku, kdy prostě říkal, že hodnocení soudců v současném modelu správy justice není možné...to je jeden prvek, kdy se volá po samosprávě. Druhý prvek je v případech, to se objevilo zas v nálezech ve věci platů soudců, kdy Ústavní soud zmiňoval potřebu reprezentativního orgánu, který by soudcovskou moc rovnocenně zastupoval vůči vládě a parlamentu při vyjednávání...S těmito důvody jsem se ztotožňoval. Ale dokážu si představit, [...] i řešení jiná než Ústavní soud naznačuje. Řešení jiná v tom smyslu, že nemusí být nutně zavedená soudcovská samospráva. A i tu rovnocennost soudní reprezentace s exekutivou vůči vládě, vůči parlamentu [...] lze docílit faktickými postupy a mechanismy komunikace.*¹³⁵

¹³¹ Rozhovor s politikem P3CZ ze dne 26. března 2018.

¹³² Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 14. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08.

¹³³ Supra n. 105.

¹³⁴ Supra n. 131.

¹³⁵ Supra n. 94.

Konečně, podle politiků vývoj v sousedních středoevropských zemích naznačuje, že model NRS se neosvědčil v postkomunistickém prostředí, kde je stále mnoho vysoko postavených funkcionářů zatížených komunistickou minulostí nebo neformálními vzorci chování: „*Ten předseda Nejvyššího soudu mě prostě sám od sebe varoval před tím, abychom něco takového zaváděli, že to prostě způsobuje jenom problémy. A že výbody to nemá žádné.*“¹³⁶. Soudní rady fungující na Slovensku, v Maďarsku a v Polsku ukazují, že nejsou zárukami nezávislosti a nedokážou účinně odstínit zásahy exekutivy do soudní moci: „*a zejména jsem nezaznamenal, že by to vedlo k nějakému odstínění soudců od politických vlivů*“.¹³⁷

Spíše naopak, podle respondentů z řad politiků NRS s sebou často přináší zvýšení politizace, a to zejména když se kandidáti z řad soudců ucházejí o nominaci v NRS, zejména u politických navrhovatelů. Zde je nutno doplnit, že ač politici často poukazovali na to, že NRS nemusí zvýšit nezávislost justice, soudci, kteří NRS podporovali, také uváděli, že vztah mezi NRS a nezávislostí není přímý a že o její zřízení usilují z jiných, spíše pragmatických důvodů.

Lze tedy uzavřít, že podle většiny oslovených politiků rizika zřízení NRS daleko převyšují nad potenciálními přínosy. Krom toho, pokud by se model NRS ukázal jako defektní, jeho negativní důsledky pro nezávislost soudnictví by byly dalekosáhlé. Řada politiků se u NRS také obávala dalšího zapouzdření a uzavření justice do sebe. Ačkoliv politici připouští, že současný model správy soudnictví je v oblasti personální politiky nestabilní a fragmentovaný, zároveň podle nich tyto jeho vlastnosti jej činí odolnějším a méně náchylným k tomu, aby soudní moc mohla ovládnout jediná politická skupina.

3.2.3 Očekávání právníků

U respondentů z řad právníků také převažovaly vůči NRS negativní postoje, které jsme seskupili do čtyř typových argumentů: 1) absence poptávky po NRS, 2) riziko dalšího zapouzdření justice, 3) negativní zkušenosti sousedních států. Právníci naopak viděli potenciální přínos v 4) odstínění současného vlivu předsedů soudů.

Co se týče prvního argumentu, absence poptávky, většina právníků se domnívala, že zřízení NRS není nezbytné, jelikož neodpovídá na současné problémy českého systému a ani mezi soudci neexistuje jednoznačná poptávka: „*K čemu by byla? Maximálně by blokovala legislativní nápady v extrémních situacích.*“¹³⁸ Další z právníků také pochyboval o tom, nakolik jsou aktuální výzvy řešitelné přes NRS:

Je otázka, co by měla dělat [NRS] a jestli je vůbec zapotřebí. Protože pokud jde o takovou tu striktní státní správu ve smyslu správa budov, personální politika [...] tak tam by justici nějaký korektiv ze strany výkonné moci prospěl a není důvod se ho vzdávat [...] A prostě když

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Supra n. 90.

říkám, že se to zapouzdřuje, tak nedává smysl veškerý vstup zvenčí odbourávat. A co se týče participace na procesu jmenování soudců, tak tam by [samospráva] své místo asi měla. Ale je otázkou, jestli na to potřebujeme institucionalizovanou radu soudnictví, anebo jestli se dá sáhnout do řad soudců bez toho, aniž by vznikla rada soudnictví.¹³⁹

Přitom většina oslovených, i když připustili možnost NRS, stále preferovala jiný systém správy: „u výběru by to byla lepší alternativa, než co máme nyní, ale ideální je, aby výběr řídila exekutiva a legislativa“.¹⁴⁰

Ve srovnání se soudci ale právníci nehodnotili současný systém správy soudnictví tak negativně. Problémy shledávali spíše v dostupnosti vhodných kandidátů pro výkon funkce soudce než v samotném systému výběru, což je podle nich důsledkem nekvalitního vzdělávání a uzavřenosti justice.

Podobně jako soudci, i právníci vnímali zapouzdřenost a nízkou kvalitu soudců jako problém justice, nicméně v otázce, zda by NRS tento problém vyřešila, měli blíže k politikům. NRS podle nich může vést k ještě výraznějšímu zapouzdření celého systému:

Velmi bych uvažoval o tom, jestli ta nejvyšší rada soudnictví nemůže posílit zapouzdření justice. A jestli ty přínosy, které ochrání justici před nějakými negativy ve smyslu nežádoucího ovlivňování výkonnou mocí, síkama soudce, vytváření vlivových koalic a tak podobně, tak jestli náhodou ta rizika nejsou ještě větší.¹⁴¹

Jako třetí riziko se u respondentů objevoval důraz na negativní zkušenosti ze sousedních států. Právníci konkrétně poukazovali na to, že NRS s sebou nese daleko více rizik, než pozitiv:

Slovensko je ukázkou, že ani lepší institucionální design nemusí fungovat. Třeba způsob výběru není tak důležitý jako kvalita jednotlivých soudců. Spíše závisí na kvalitě právníků, z nichž se vybírá.¹⁴²

Často se proto objevoval argument, že „instituce jsou důležité, ale pouze pokud jsou dobře personálně obsazené“.¹⁴³ Vznik NRS by „přinesl riziko, že soudci by dělali politiku“,¹⁴⁴ nebo by „přítahovala soudce, kteří chtějí dělat politiku, byť to do soudnictví nepatří“.¹⁴⁵ Individuální kvality jednotlivých soudců jim připadaly celkově důležitější než rozpravy o systémovém nastavení výběru.

Podobně jako soudci a politici, ani právníci neidentifikovali jako hlavní cíl existence NRS zvýšení nezávislosti soudců: „nezávislost není dobrým argumentem. Politici tvrdí, že soudci

¹³⁹ Rozhovor s právníkem L4CZ ze dne 14. března 2018.

¹⁴⁰ Supra n. 90.

¹⁴¹ Supra n. 139.

¹⁴² Supra n. 95.

¹⁴³ Rozhovor s právníkem L7CZ ze dne 18. července 2018.

¹⁴⁴ Supra n. 90.

¹⁴⁵ Rozhovor s právníkem L8CZ ze dne 15. května 2018.

nemůžou být zcela nezávislí, proto i soudci chodí na téma soudní rady s opatrným argumentem, že by to [NRS] dělala lépe než ministerstvo, ne s tím, že by posílila nezávislost“.¹⁴⁶ Zmínili, že NRS ani neodstíní útoky na soudnictví a „není to garance větší stability“.¹⁴⁷

Pokud jde o potenciální pozitivní zřízení NRS, ti právníci, kteří vytvoření NRS připouštěli, také očekávali, že by mohla odstínit silný vliv předsedů krajských soudů, kteří jsou v současnosti vybírání výkonou mocí: „*Smyslem té rady [soudnictví] je, aby dala nějaký rozumný rámec obsazování justice na základě pravidel, které definuje zákonodárce a ne předsedové krajských soudů a odstínila politický a hospodářský zájem*“.¹⁴⁸ Podle jiných respondentů by však NRS i tak primárně jen vykonávala pravidla stanovená zákonodárcem a řešila systémové nastavení typu „*kde je kolik personálu, kde by měli sedět a soudit soudci, čím psát, atd.*“¹⁴⁹

Co se týče kompetencí a složení NRS, tato skupina právníků preferovala slabý model NRS s pravomocemi v personální oblasti (a naopak, rozhodně ne ve fiskální), založený na paritním členství a dostatečném zastoupení nesoudců. Podle právníků se „*nabízí, aby to bylo pestré*“¹⁵⁰ a nesoudci by tak mohli zahrnovat nejen politiky, ale i „*státní zástupce, zastoupená by měla být i advokacie a akademická sféra*“.¹⁵¹ Třeba u výběru soudců jeden respondent uvedl, že by si „*dovedl představit participaci profesních komor: advokátská, notářská, exekutorská. Dovedl bych si koneckonců představit i participaci akademických pracovišť*“.¹⁵² Silně zastoupený byl názor, že rozhodnutí nestojí v rovině, zda NRS ano, nebo ne, ale jaké by NRS měla atributy a jak by byla obsazená: „*[vše] závisí na tom, v jaké podobě bychom [NRS] zaváděli [...] v první řadě si musíme uvědomit, že je to přesun moci. Vznik nejvyšší rady soudnictví je přesun moci. Z jednoho mocenského centra, které máte na Vjšebradské 16, přesunete tu moc na Nejvyšší radu soudnictví. S tím jsou spojena všechna úskalí*“.¹⁵³

3.2.4 Shrnutí

Je zajímavé, že mezi soudci a politiky existuje velký průsečík v tom, jak by NRS měla být nastavená, a to i přesto, že většina politiků NRS odmítá. O aspektu NRS, kterému se v české debatě věnuje tolik prostoru, tj. jejímu složení, mezi našimi respondenty panovala vzácná shoda (Tabulka 3). Pokud by NRS měla vzniknout, většina zástupců tří skupin si NRS představovala jako paritní orgán. V debatě však prozatím chyběly jiné otázky, které aktuálně rezonují v zahraničí. Jde zejména o to, do jaké míry by mělo být členství otevřené expertům, tj. právníkům, akademikům nebo státním zástupcům. Rovněž tak

¹⁴⁶ Supra n. 90.

¹⁴⁷ Supra n. 97.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Supra n. 153.

¹⁵⁰ Supra n. 96.

¹⁵¹ Supra n. 97.

¹⁵² Supra n. 139.

¹⁵³ Rozhovor s právníkem L1CZ ze dne 4. dubna 2018.

výrazně absentují úvahy o tom, koho má NRS vlastně zastupovat, jestli by členové NRS měli reprezentovat soudce, kteří je zvolili, nebo by měli tvořit nezávislý orgán správy soudnictví.

Tabulka 3: Představy respondentů o vhodném modelu NRS pro Českou republiku

Ideální model NRS			
	Soudci	Politici	Právníci
Zřízení	spíše ano	spíše ne	spíše ne
Složení	parita, spíše bez soudních funkcionářů	parita, bez soudních funkcionářů	parita, bez soudních funkcionářů
Kompetence NRS	personální, běžná správa, hodnocení kvality soudců, připomínky k legislativě, reprezentace a komunikace navenek	personální, běžná správa, hodnocení kvality soudců, připomínky k legislativě, reprezentace a komunikace navenek	personální, běžná správa, připomínky k legislativě
Kompetence MinS	výběr funkcionářů, kárná řízení, rozpočet	rozpočet	rozpočet

Zdroj: autoři

Z analýzy rozhovorů se tak zdá, že mnohem důležitější je otázka, jaké cíle by NRS měla plnit – od nichž by se pak měla odvíjet i debata o jejím nastavení. Jak jsme již zmínili, hodnoty, k jejichž posílení NRS obvykle v prohlášeních a mezinárodních dokumentech vede, v odpovědích našich respondentů spíše chyběly. Nezávislost soudnictví se objevila pouze u soudců, a to ještě velmi nepřímou. Politici a právníci se naopak spíše obávali zhoršení a větší míry politizace NRS, než je tomu u ministerstva spravedlnosti. Politici také poukazovali na negativní dopad na již vychýlené vztahy vnitřní nezávislosti soudců na předsedovi soudu.

Zatímco soudci přiznali, že model NRS je křehký, a netvrdili, že jde o systém výrazně odolnější vůči ingerencím moci výkonné, politici a právníci shledávali v ustanovení NRS spoustu rizik spojených s její možnou politizací. Často upozorňovali také na to, že v postkomunistických zemích se tento model projevuje jako disfunkční.¹⁵⁴ Zajímavé je, že i když všichni respondenti identifikovali jako současný problém zapouzdření justice, navrhovali velmi odlišná řešení. Soudci se domnívali, že NRS zapouzdřenost odstraní, protože umožní, aby se na výběru soudců podíleli i zástupci jiných profesí. Politici a právníci se naopak obávali, že NRS by soudní moc ještě více izolovala.

¹⁵⁴ Nejčastěji uváděli jako příklad Slovensko.

Zajímavý názorový střet se týkal také politické odpovědnosti. Zatímco většina soudců argumentovala, že předsedové nemají politickou odpovědnost za správu soudnictví, a proto ji ani nemohou z pověření ministerstva de facto vykonávat, politici i právníci viděli negativa spíše v rovině přenosu kompetencí na NRS, pokud by hlavní politickou odpovědnost nadále neslo ministerstvo. I proto při úvahách o možném modelu NRS volili výlučně slabý model, v němž by NRS vysloveně fungovala jako poradní orgán ministerstva.

Celkově nejčastěji zmíněné očekávání spojené se zřízením NRS, zvýšení kvality soudců, kvality soudního rozhodování a celkové kvality řízení správy soudnictví, se objevilo mezi soudci i politiky. Politici však (společně s právníky) částečně zpochybňovali, zda je NRS k naplnění tohoto cíle nutná. Pokud je problémem selhávání ministerstva ve funkční rovině, tj. protože nemá dostatečné kapacity, finance a odbornost, řešením by podle politiků mohlo být svěření správy soudnictví jinému nezávislému, ale pořád exekutivnímu orgánu. Takové řešení by umožnilo lepší komunikaci mezi ministerstvem a předsedy soudů bez rizika politizace, a také snadnější řešení koncepčních otázek, které v současném systému nemůže nikdo uchopit:

... v okamžiku, kdy by v čele toho orgánu nebo úřadu nebyl člen vlády, nebyl by ani vázán usneseními vlády, tím pádem celkově by mohla odpadnout ta politická rovina v okamžiku, kdy by jeho místo bylo termínováno, tzn. naopak by byly řeckně těžší podmínky nebo obtížnější podmínky pro jeho odvolání atd. atd. Tam si myslím, že by i ta justice to mohla vnímat o něco otevřeněji.¹⁵⁵

Závěrem: Existuje mezi elitami konsenzus?

Český diskurz zaznamenal již několik vln, v nichž se do hledáčku návrhy na zřízení NRS vracely a následně zase upadaly v zapomnění. Ve skutečnosti však otázky spojené s jednotlivými aspekty soudcovské samosprávy prostupují každodenní realitu fungování soudů a diskutují se pořád, byť to není třeba tolik vidět. Jak ukázala i naše analýza rozhovorů se zástupci soudců, politiků a právníků, debata o tom, jak nastavit správu soudnictví nekončí u černobílého rozhodnutí, zda NRS ustanovit, či nikoliv. Právě naopak. Klíčové problémy, které jsme v rozhovorech identifikovali, tedy netransparentní a fragmentovaný způsob výběru nových soudců, příliš silné postavení předsedů soudů či absence vize ve způsobu, jakým soudnictví řídí ministerstvo spravedlnosti, to všechno jsou otázky bezprostředně související se soudcovskou (samo)správou a v zásadě nezávislé na konkrétním modelu nejvyšší rady soudnictví.

V tomto článku jsme reagovali na výzvu Michala Bobka, který v roce 2015 konstatoval absenci hlubšího akademického diskurzu o povaze a účelu NRS,¹⁵⁶ a předložili detailní

¹⁵⁵ Respondent jako příklad uváděl potřebu regulace etického soudcovského jednání zejména ve vztahu k pedagogickým, autorským a jiným mimopracovním aktivitám soudců. Rozhovor s politikem PČZ ze dne 15. listopadu 2018.

¹⁵⁶ BOBEK, 2015, supra n. 26.

konceptuální analýzu postojů zástupců soudců, politiků a právníků ke zřízení NRS. Naším cílem přitom bylo nejen zmapovat podporu ustanovení NRS, ale také lépe strukturovat argumenty a hlavní problémy, které elity ve fungování správy soudnictví vnímají. Rozklíčování důvodů, které vedou tyto aktéry ke snaze o změnu systému, je jádrem jakékoliv budoucí úspěšné reformy správy soudnictví. Skromně však také doufáme, že do celé debaty vneseme více světla a poznání postojů dotčených profesních skupin.

V článku jsme proto položili otázku, zda zástupci z řad soudců, politiků a právníků podporují založení NRS, jakou by podle nich měla mít podobu a jaké pojí s jejím vytvořením očekávání. Ve srovnání s cíli deklarovanými v mezinárodních dokumentech stojí současná česká debata o NRS na převážně pragmatických argumentech. Dva klíčové kritické body, na kterých se překvapivě shodli soudci i politici, byly 1) kritika stávajícího ministerského modelu, resp. způsobu, jakým ministerstvo spravedlnosti správu vykonává, a 2) neúměrné posilování předsedů soudů, na něž ministerstvo mnohé kompetence neformálně deleguje.

Oba problémy mají dopad na dělbu moci a přerozdělení kompetencí mezi soudci a politiky. Soudci vidí soudy jako nezávislé a důvěřují jim, nicméně ministerstvo spravedlnosti podle nich výkon správy soudnictví nezvládá a nedokáže produkovat dlouhodobá řešení a koncepční vize. Soudcům vadí, že chyby na straně ministerstva vedou k přílišnému zatížení předsedů soudů. Neformální delegování správy na předsedy podle soudců vede ke třem negativním jevům: (1) ke zdvojení rolí a následnému oslabení vnitřní nezávislosti řadových soudců na předsedech soudů, (2) k fragmentaci systému správy soudnictví a (3) ke vzniku odpovědnosti za oblasti, které stojí mimo specializaci předsedů – jako třeba velká finanční rozhodnutí spojená se správou budov. Většina dotazovaných soudců vidí odpověď právě ve zřízení samosprávného orgánu, ideálně NRS, byť jejich hlas není zcela jednotný. NRS vnímají jako platformu pro jednání s ostatními složkami státní moci. Shodují se na tom, že NRS musí mít kompetence v personální oblasti (výběr, kariérní postup a kárná stíhání soudců) a zajistit minimálně paritu soudních a nesoudních členů.

Podle politiků jsou kontury současného modelu správy soudnictví nastaveny dobře. Systém je sice fragmentovaný, ale díky tomu dokáže garantovat nezávislost soudů a odrazit pokusy o jejich ovládnutí. Přesto politici vnímají nedostatky spočívající v pasivitě ministerstva spravedlnosti. Podobně kriticky se vyjadřovali na adresu postavení předsedů soudů, nicméně vinu viděli ve vzájemné dynamice. Model delegace podle politiků počítá s tím, že předsedové jsou prodlouženou rukou ministerstva. Ti se tak však necítí ani nechovají. Z pragmatických (nedostatek odbornosti) i normativních důvodů (dělba moci) by předsedům přiznali jen personální pravomoci ovlivňující kariérní postup soudců. Přesplíš kompetencí ponechaných na předsedech soudů totiž podle nich vede ke fragmentaci a zapouzdření soudní moci.

Část politiků by dokázala zřízení slabého modelu NRS připustit, pokud by kontury celého systému nadále nastavovalo ministerstvo. Politici zdůrazňovali, že soudci se nesmí dostat

do pozice, v níž by byli nuceni vyjednávat s exekutivou – proto jim například nelze svěřit pravomoci v rozpočtové oblasti. NRS podle politiků sama o sebe koncepční problémy českého soudnictví nevyřeší, vše závisí na tom, jaké by bylo její složení, kdo by členy vybíral, nebo jaké by měla pravomoci. Navíc k řešení největších výzev, na nichž se shodli se soudci (fragmentovaný výběr soudců), ani není potřebná. Odmítání NRS politici běžně opírali i o snadné zneužití NRS k ovládnutí justice v okolních evropských zemích. Na neschopnost ministerstva spravedlnosti vykonávat správu soudnictví poukazovali i někteří právníci. Ve srovnání se soudci a politiky se však zaměřovali na praktičtější problémy, jako je uzavřenost soudnictví, kvalita soudního rozhodování a kvalita soudců. Tyto otázky však viděli propojené spíše s nastavením systému vzdělávání než s koncepcí správy soudnictví. Odlišný úhel pohledu se objevil v tom, jak právníci problematizovali vnitřní nezávislost soudců – kterou konstatovali i v de facto rovině (tedy nikoliv jako pouhou možnost do budoucna). Na rozdíl od soudců se právníci domnívali, že tyto problémy změna ministerského modelu na NRS nevyřeší. Podobně jako politici se obávali, že NRS s sebou nese více rizik než pozitiv.

V analýze úvah respondentů o eventuálním složení NRS nás překvapil ještě jeden moment. Respondenti se zpravidla zabývali složením a obsazením NRS (poměrem soudců a nesoudců), nicméně opomíjeli kreační pravomoc aktérů, kteří by soudce a nesoudce do NRS vybírali. Respondenti tak téměř bez výjimky pracovali s představou, že soudcovští členové NRS by automaticky reprezentovali zájmy soudnictví, bez ohledu na to, zda byli do NRS vybráni mocí výkonnou nebo mocí soudní, a nesoudci by zase hájili zájmy exekutivy.¹⁵⁷ Otázka, kdo by měl vybírat členy NRS v České republice a koho by tito členové měli zastupovat, tak překvapivě stojí stále na okraji odborného diskurzu, a to i přes to, že na finální podobu a jednání NRS právě z hlediska dělby moci může mít zásadní dopad.

Rámcové problémy soudnictví, které respondenti identifikovali a na kterých panovala víceméně shoda (překvapivě zejména mezi soudci a politiky), vybízejí také k otázce, zda je NRS opravdu jediným možným řešením a zda by pro stávající systém správy soudnictví nebylo prospěšnější, pokud by se dotčení aktéři oprostili od binární debaty, zda NRS ano, či ne, a namísto toho hledali cestu, jak identifikované nedostatky odstranit. Vzácným pozorováním, které vyplynulo z analýzy rozhovorů, je totiž zjištění, že soudci, politici i právníci vnímají ve fungování soudnictví velmi podobné výzvy a problémy.

¹⁵⁷ Tento pohled je navíc v rozporu se zkušenostmi mnohých zemí, v nichž přetrvaly nepřímé politické vlivy a klientelistické sítě mezi politiky a soudci v NRS. K tomu srov. například situaci na Slovensku (ŠPÁČ, ŠIPULOVÁ, URBÁNIKOVÁ, 2018, supra n. 45), v Polsku (ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1839–1870) anebo ve Španělsku (TORRES PERÉZ, Aida. Judicial Self-Government and Judicial Independence: the Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain. *German Law Journal*, 2018, roč. 19, č. 7, s. 1839–1870).

Zřízení slabého modelu NRS, na němž existuje jistý konsenzus, má určitě potenciál odstranit fragmentaci výběru soudců. Doposud představené návrhy však nepracovaly ani s výše zmíněným problémem volitelů odpovědných za výběr členů NRS, ani s problémem zapouzdření justice, který vnímaly stejně negativně všechny elity. Rovněž tak současná debata neposkytuje řešení na problematice postavení a velké pravomoci předsedů soudů od krajské úrovně nahoru. Tato otázka přitom snad ani nemůže být aktuálnější. Jen v roce 2020 došlo k obměně na Vrchním soudu v Praze a pětici z osmi křesel předsedů krajských soudů, a to v těsném sledu poté, co se vyměnil předseda Nejvyššího soudu a předseda Vrchního soudu v Olomouci, a těsně předtím, než se bude vybírat nový předseda Nejvyššího správního soudu. České soudnictví tak v průběhu necelých dvou let dozná téměř kompletní obměny na klíčových funkcionářských postech, což v kombinaci s modelem, kdy ministerstvo spravedlnosti vykonává správu právě přes předsedy soudů, poskytuje současné exekutivě nebývalý vliv. Zkušenosti z jiných zemí se silně zakořeněným hierarchickým kariéerním modelem soudnictví navíc naznačují, že institucionální změny samy o sobě nedokážou odstranit vliv předsedů soudů dovnitř justice, aniž by souběžně doznaly změny profesní normy a (sebe)reflexe role soudců.¹⁵⁸

Na nejpalčivější problémy českého soudnictví neposkytuje řešení ani stávající novela zákona o soudech a soudcích z pera ministerstva spravedlnosti připravená ve spolupráci s předsedy krajských soudů. Důkazem je třeba poslední návrh změny výběru soudců,¹⁵⁹ který zcela ignoruje volání po větší názorové pluralitě a prostupnosti mezi právníckými profesemi. Stávající návrh jde přesně opačným směrem. Posiluje totiž socializaci velmi mladých právníků uvnitř soudnictví, a tím možnost zástupců jiných právníckých profesí ucházet se o funkci soudce výrazně komplikuje. Do jisté míry lze říci, že i přes četné kulaté stoly k této problematice konečný návrh novely zákona o soudech a soudcích nereflektuje názory nejen řady soudců, ale i obavy politické elity a praktikujících právníků, že české soudnictví se uzavírá do sebe a tím přichází o kvalitu.

¹⁵⁸ POPOVA, 2020, supra n. 9.

¹⁵⁹ Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 630, novela zákona o soudech a soudcích. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=630>