

Úvahy nad deseparací judičiální moci státu a postdemokracií

prof. JUDr. PŘEMYSL RABAN, CSc.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Abstrakt: Autor poukazuje na skutečný, či domnělý trend „vyprazdňování“ demokratických institucí, signalizovaný Colinem Crouchem, ale i českými autory, jako Havel nebo Klaus. Ilustruje ho na přenášení pravomoci k odstraňování sporů v oblasti soukromoprávních vztahů z oblasti moci soudní do oblasti moci výkonné na příkladech z oblasti práva daňového nebo spotřebitelského. Závěrem polemizuje nad pojmy „postdemokracie“ a „reálná demokracie“.

Abstract: The author points out the actual or alleged trend of democratic institution „emptying“ as signalled by Colin Crouch, as well as by Czech authors, such as Havel or Klaus. The author illustrates this trend on the delegation of powers to eliminate disputes in the area of private-law relationships from the judicial power to the executive power, using examples from tax and consumer law. In the final part, the author polemicalizes over the terms „post-democracy“ and „real democracy“.

Klíčová slova: postdemokracie, reálná demokracie, státní moc, moc soudní, moc výkonná, separace výkonu funkcí státu, prezident, daňové závazky, spotřebitelské závazky, odstraňování sporů, sporné řízení správní.

Keywords: post-democracy, real democracy, state power, judicial power, executive power, separation of execution of state functions, president, tax liabilities, consumer liabilities, elimination of disputes, adversarial administrative proceedings.

Demokracie je chápána v naší společnosti jako ideální stav, k němuž by mělo řízení či uspořádání společnosti směřovat. Podobně jako nám starším je známý rozdíl mezi v minulém století u nás propagovaným komunismem či idejemi socialismu, formulovanými jako kýžený zaslíbený stav utopisty 19. století, a stavem, který byl nastolen v některých východoevropských státech především jako následek řešení chaosu způsobeného válkou, tzv. „reálným socialismem“, tedy centralistickým režimem postupně rezignujícím na snahu o dosažení Marxových či Engelsových ideálů rovnostářství, tak se v naší současné společnosti ozývají hlasy porovnávající demokracii jako ideu, tedy stav ideální, s reálným stavem vyvinutým pod jejím praporem v současných demokraticky řízených společnostech, ne jako výsledek rezignace, ale jako výsledek aplikace demokratických metod vládnutí v praxi. Nejedná se o kritiku demokracie a v mnoha případech ani o kritiku reálných demokracií, mnohdy tyto hlasy reprezentují stav poznání nastolený analýzou důsledků uplatnění teoretických principů demokracie v rámci řízení společnosti.

Je však jisté, že pod nálepkou „demokratického zřízení“ byla v průběhu staletí zavedena řada zcela rozličných uspořádání společnosti, která převzala z idejí demokracie pramálo a někdy byla s demokracií, tak jak ji my chápeme, přímo v protikladu. Pro příklad není třeba chodit příliš daleko, ohlédneme-li se k „lidově demokratickým republikám“ 50. let minulého století, jejichž režim byl právě příkladem nedemokracie a popíráním většiny občanských i ekonomických práv a svobod.

Již Platón viděl v demokracii jen periodu v cyklu měnících se forem vládnutí a v jeho pojetí (ne příliš lichotivém) byla sice vládou lidu, avšak spojenou s popíráním svobod čestných a zámožných. Měla sice být vládou většiny, nicméně konec konců reprezentovanou skupinou demagogů, která je vůdčí elitou každé demokracie¹. Sám pak viděl východisko v nutném kataklysmatu nástupem despotie. Myslím, že není nepříhodné si tento jeho postoj v dnešní době připomenout. V moderní době však pod pojmem demokratické systémy či demokratická forma vládnutí rozumíme spíše liberální demokratické uspořádání, které se zrodilo jako reakce na monarchismus v 19. století. Liberalismus i demokracie se ohánějí snahou o absolutní svobodu jedince. Demokracie je však vládou většiny nad menšinou. Z politického hlediska má zajistit vždy spokojenost alespoň většiny obyvatelstva (občanů) s momentálním způsobem vládnutí. Nese v sobě ovšem zárodky svého zmaru či přinejmenším společenského konfliktu v těch společenských skupinách, jejichž názor, potřeby a domnělá či skutečná práva nebyly při rozhodování respektovány či nejsou respektovány následně. Liberalismus hlásá, že stát by měl zajistit možnost, aby každý člověk rozvíjel a čerpal svoje práva a svobody, z právního hlediska tedy jak práva absolutní, tak i relativní.

V ekonomii pak jeho výrazem je teorie volného působení tržního mechanismu, která v podstatě říká, že (v ekonomice) je třeba dávat každému prostor, aby se

¹ PLATÓN. Ústava. Praha: Svoboda, 1993, s. 564.

pomocí svých sil domohl postavení², které mu jeho možnosti a schopnosti dovolí. Připuštením absolutního působení tržního mechanismu by však docházelo de facto k vládě mocných – silnějších nad slabšími, což nutně opět nese u části obyvatelstva pocit nesvobody, ponížení, vykořisťování apod., což konec konců byl jev, který přinesl politické a sociální konflikty přelomu 19. a 20. století, resp. v první polovině 20. století. Vláda většiny, resp. jejích reprezentantů, při uplatnění klasicky demokratických metod by však, přinejmenším v ekonomice, mohla brzdit schopnějším možnosti uplatnit své schopnosti a tím i brzdit pokrok ve společnosti, stejně jako by mohla kumulovat nespokojenost u těch, kteří nejsou k participaci na rozhodování připušteni v politické a sociální úrovni. Kompromisem tedy je či byla tzv. liberální demokracie, která má být kombinací liberálních ideálů a demokratických metod vládnutí. Většina v liberální demokracii je pouze technickou metodou prosazování relativně stabilních obecně závazných norem, zaručujících co možná nejširší uplatnění práv a svobod jednotlivce. Zárukou stability a nezneužívání moci je systém brzd a vzájemných protivah reprezentovaný dělbu moci.

Definujeme-li postdemokratickou společnost společně s Colinem Crouchem jako stav, kdy sice „zůstávají a jsou využívány veškeré demokratické instituce, avšak se z nich stává stále více jen formální skořápka“³, můžeme se ptát, zdali se „skutečně pohybujeme k takovému stavu“⁴ v naší společnosti. Objevují se skutečně symptomy takové tendence?

Mají-li tyto symptomy avizovat zánik demokracie, jako vyváženého stavu ve formě ideální liberální demokracie, je nutno je hledat jednak v tendencích nasvědčujících zániku jeho institucí a dále v tendencích nasvědčujících nástup „platónovy despotie“ neboli převahy moci výkonné nad ostatními klasickými brzdami. Crouch v britské společnosti, ale i Havel⁵ nebo Klaus v našich podmínkách, poukázali na typické náznaky vývoje k postdemokracii, mezi něž je možno zařadit především ztrátu identity politických stran. Stav, kdy politické strany ve skutečnosti postrádají profilující programové cíle a tím i přitažlivost pro voliče (tzv. „vyprázdnění politiky“⁶).

Tím vzniká deziluze voličů, způsobující stále se snižující účast ve volbách a ostatních nástrojích k prosazování vůle občanů, a otevírá se pole pro prosazení vůle společenských elit ovládajících masmédiá a zastávajících nebo hlásajících mnohdy populisticky názory nereprezentující mínění většiny⁷.

Výrazným prvkem nástupu či rozvoje postdemokratických symptomů je ovšem sílící vliv byrokratické moci, potlačující zejména autonomii vůle jednotlivce, ale i osobní svobody, mezi nimiž mj. i právo na „neinformace“ o jeho osobě a o jeho životě, které se považuje, tak jako mnohokrát v historii, za liché, pod záminkou práva veřejnosti (zastoupené ovšem státní mocí) bdít nad nepravostmi umně svobodnými občany skrývanými či vzhledem k jejich „presumované špatnosti“ potenciálními. V ekonomické či soukromoprávní oblasti pak můžeme mluvit o svazování volného působení vůle jednotlivce různými kontrolními mechanismy zaručujícími byrokratickému aparátu přehled a potenciální možnost zasahovat do soukromých vztahů. Rozvoj technických prostředků tomu napomáhá, neboť informační kapacity úložišť dat, stejně jako programy na jejich vyhodnocování, daleko předčí prostředky, kterými ještě před několika desetiletími disponovaly totalitní režimy.

Jako příklad by mohla sloužit i nenápadná destrukce systému rozhodování o soukromých právech člověka, jehož nezávislost by měla být zajištěna právě rovnováhou zajištěnou dělbu moci. Dělbou moci můžeme chápat v několika různých smyslech. Sémanticky buď jako dělbu moci ve smyslu spolupráce na výkonu státní moci, nebo ve smyslu takovém, jak ji chápají anglosaské státy, jako separaci jednotlivých složek státní moci. Hovoříme-li o vyváženosti jednotlivých složek státní moci, pak v prvním případě by dělba „na složce moci“ mohla vyústit v požadavek, aby se různé organizační útvary vytvářející státní moc vyváženě podílely na každé ze tří složek státní moci, ve druhém případě by naopak každá ze tří složek měla být zajišťována oddělenou soustavou orgánů a tím vyvažovat soustředění státní moci v ruce jedné skupiny osob a brzdit hrozící svévoli.

V jiném smyslu je však o dělbě moci nad chováním člověka možno uvažovat i ve vertikální úrovni⁸, tedy dělbu na sféru vlivu, ve které je oprávněn rozhodovat o osudu člověka či jeho právech a povinnostech stát, a na sféru, která patří do autonomní vůle člověka, do níž stát zasahovat nemůže. Kombinovaně tedy je pak možno zkoumat ony známé tři složky a míru, jakou mohou do autonomního rozhodování a chování člověka zasahovat. O vzájemných brzdách a rovnováze by pak bylo nutno uvažovat i v opačném smyslu, tedy v tom, jak může jednotlivec, příslušník státní komunity, ovlivňovat tyto tři složky či se bránit jejich svévoli.

² Teorie „laissez-faire“, blíže Sidney Fine: *Laissez Faire and the General-Welfare State: A Study of Conflict in American Thought, 1865–1901*. University of Michigan Press, 1956.

³ Five minutes with Colin Crouch. London School of Economics and Science in <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/five-minutes-with-colin-crouch/>, uveřejněno 5. 2. 2013.

⁴ Tamtéž.

⁵ Havel se pokládá za prvního uživatele pojmu „post-demokracie“, ovšem využíval jej v symbióze s pojmem „post-totalismus“ ve své eseji *Moc bezmocných*. Srovnej http://www.ceskatelevize.cz/ct24/sites/default/files/1817870-vaclavhavel_moc_bezmocnych_1978.pdf, ovšem jeho postřehy byly v západních demokratických státech mnohdy aplikovány na tamní poměry.

⁶ KLAUS, V. Rozhovor pro Interview Plus ze dne 17. 5. 2017. In <https://www.klaus.cz/clanky/4110>.

RAABE, J., RABE, CH. Das Volk, das obermiese. *Süddeutsche Zeitung*, 25. 7. 2008.

⁷ CROUCH, C. *Postdemokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2008, s. 10.

⁸ K tomu blíže NOURSE, V. The Vertical Separation of Powers. *Duke Law Journal*, č. 3, 1999, s. 749 an.

Ve smyslu horizontálním se pravidelně již od dob Montesquieu⁹ považují za složky státní moci její obligatorní funkce, které jsou označovány jako zákonodárná, výkonná a soudní. V žádném státě není toto dělení explicitně podchyceno pozitivně právně, tím méně požadavek dělenosti či oddělenosti jejich výkonu. Stejně tak není pozitivně právně vymezen obsah těchto pojmů. Přesto je dělba moci „primárně vnímána jako princip garantující demokracii a její hlavní význam spočívá v zajištění existence právního státu tím, že rozděluje úkoly při tvorbě a aplikaci práva mezi jednotlivé moci a zajišťuje tak určitou rovnováhu“¹⁰.

Ponechme stranou definice ostatních složek státní moci, stejně tak i případnou otázku existence ostatních funkcí státu a jejich případné žádané či existující separace a vyváženosti vůči ostatním. Pokusme se vymežit, co je rozuměno odděleností moci soudní. Současná naše ústava pouze naznačuje dělenost státní moci v čl. 2, kde deklaruje, že lid vykonává státní moc prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní, a ve své osnově tím, že názvy jejích hlav odpovídají výše uvedenému deklarovanému členění. Ve třetí hlavě „Moc soudní“ však je pojednáno o soudech, jejichž úloha je definována tautologicky tak, že vykonávají soudní moc. Teorie separace pak tím, že funkce soudce je neslučitelná s funkcí ve veřejné správě, prezidenta republiky, člena Parlamentu, popřípadě s některými dalšími činnostmi. Většina našich autorů se obsahu pojmu soudní moc vyhýbá a v souladu s ústavou se spokojují se zkratkou, že soudní moc je činnost soudů, tedy soudnictví. Dále pak postupují již rozbořem pozitivního práva, výčtem úkolů a pravomocí orgánů justice¹¹. Naše současná ústava tedy není pro pozitivní vymezení dělby moci i vymezení soudní funkce státu příliš vypovídající. Je zajímavé, že Ústava Československé republiky jako ústavní princip stanovila separaci soudnictví „ve všech stolicích od správy“¹² a ještě zajímavější je, že soudní moc nezužuje jen na činnost soudů, nýbrž přiznává ji v civilních věcech i rozhodčím, tedy nikoli jen soudcům.

Separaci moci soudní, resp. výkonu příslušné funkce státu, však nelze pouze zužovat na otázku, jak má být soudce, případně soudní soustava separována od participace na výkonu ostatních funkcí státu, ale i jejím druhým pólem, tedy jak mají být separovány ostatní složky či orgány vykonávající ostatní funkce státu, tedy např. vykonávající moc výkonnou, resp. správní, či zákonodárnou od výkonu soudní moci.

Předmětem této úvahy není oblast trestního práva nebo aktuální pozornost, která je věnována např. po-

stavení prezidenta a rozsahu jeho pravomoci zasahovat do trestního řízení, popřípadě jeho výsledků. Ostatně je otázkou, zda funkce prezidenta republiky je správně ústavními právníky charakterizována jako institut moci výkonné a zdali není právě tato funkce příkladem, popřípadě reziduem dělby na složkách moci, a implikuje myšlenku, zdali by neměla tato funkce vedle oprávnění zasahovat do trestního řízení mít i určitá práva k zasahování do soukromoprávního procesu, nebo obráceně, zdali na příkladu implikovaného možného zasahování do soukromého procesu se neodhaluje racionalita (iracionalita) zasahování prezidenta do procesu trestního. Pokud bychom tímto směrem pokračovali, pak se vynořuje myšlenka o oprávnění prezidenta zasahovat do řízení správního, resp. jeho výsledků.

Předmětem této úvahy je otázka zasahování moci výkonné do judičiální funkce státu, resp. přebírání této funkce soustavou orgánů moci výkonné.

Nejasnost hranice realizace moci výkonné s výkonem judičiální funkce státu je způsobena právě výše uvedenou nejasností v pojmu a obsahu jedné či druhé funkce státu. V oblasti soukromého práva se pokusil Zoulík charakterizovat judičiální funkci státu vymezením pojmu souzení jako „posouzení určitého konkrétního podle obecných pravidel a řešení rozporů, které z toho vztahu vznikají“. Je nebo má být judičiální role státu zužována na pouhé souzení soudy a toto souzení má být skutečně charakterizováno „řešením konkrétních případů, závazností těchto řešení a aplikací práva a soudcovskou nezávislostí“¹³. Již použití obratu „řešení případu“ se nezdá být případné, neboť implikuje právě oblast moci výkonné, již by mělo být eventuálně konečné odstranění závadného stavu ponecháno. Soukromoprávní souzení je zajisté především řešením sporů vznikajících v soukromoprávních vztazích, chcete-li s použitím nového občanského práva – poměrech. Pojem spor ovšem naše pozitivní právní úprava, ale bohužel ani naše jurisprudencie nevymezuje. Zajisté je to stav rozporu vůlí osob, který minimálně obtěžuje tyto osoby stejně jako okolí i společnost a hrozí vznikem újmy či sám je újmou těmto osobám či osobám třetím či obecně společnosti. Přičemž se zde nejedná jen o nebezpečí újmy majetkové, ale i o potenciální újmu, spočívající ve ztrátě víry občanů ve spravedlnost (jako právo, ale i povinnost), vedoucí ke ztrátě občanské disciplíny, destruuující konečnou funkčnost organizace společnosti. Z merkantilistického hlediska by pro stát nemělo mít velký význam, zda ten nebo onen kousek půdy je užíván tím nebo oním občanem, či zda peníze uložené v bance znejí ve prospěch toho či jiného člena společnosti, v globálním pohledu půda či peníze budou bez ohledu na držitele přinášet svůj ekonomický přínos. Existence sporů je pro život jednotlivce či fungování společnosti škodlivá, obdobně jako trestná činnost, neboť zanedbání jejich odstraňování vede v důsledku ke stejným škodám pro společnost, byť by se konkrétní prvotní účinek týkal jen

⁹ MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 190 an. K původu myšlenky a kritice viz HAPLA, M. *Dělba moci a nezávislost justice*. Brno: Masarykova univerzita Právnická fakulta, 2017.

¹⁰ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 24an.

¹¹ Srovnej ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995 nebo WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Linde, 2011.

¹² Ústavní listina Československé republiky č. 121/1920 Sb., § 96 odst. 1.

¹³ ZOULÍK, F. *Tamtéž*, s. 10, 13.

vztahu jednotlivce k jednotlivci¹⁴. Úlohu – funkci státu v odstraňování sporů můžeme srovnávat s odstraňováním jiných negativních jevů, mezi něž můžeme zařadit vedle potírání kriminality i např. péči o zdraví obyvatelstva, potírání jeho nevzdělanosti apod. Nelze tedy souzení, resp. odstraňování sporů, v širším smyslu i vynášením trestů, považovat pouze za službu soukromým osobám, nýbrž za funkci státu, spočívající v „sebeobraně“ společenského systému před jeho rozvrtem – chaosem. Zde se nabízí úvaha o tom, co je hlavním cílem judičiální funkce státu a co je tedy z hlediska globálního významnější pro společnost, zda prosazení subjektivního práva jednotlivce či odstranění sporu. V odpovědi na tuto otázku pak můžeme hledat odpověď na otázku, zdali je cílem soudního řízení hledání absolutní pravdy, k němuž směřuje stále detailnější propracování pravidel formálního vedení sporu a formální i faktická mnohoinstančnost, anebo zdali více spočívá se stranám a společnosti prospěje rychlost a razance v jeho odstranění.

Výsledkem soudní činnosti je individuální norma – individuální akt aplikace práva, tedy příkaz konkrétní osobě, aby se určitým způsobem chovala. Zde je nebezpečí zneužití moci soudní či judičiální funkce státu, že zatímco nezávislá soudní moc řeší či odstraňuje konkrétní spor tak, aby byl ve společnosti, v soukromoprávní rovině ve vztahu konkrétních osob, nastolen pokojný stav, výkonná moc státu řeší potřeby státu, a to i bez ohledu na pocity a vůli občanů. Demokratická společnost pak musí nastavovat mechanismy, kterými by zamezila zneužití výkonné moci ve prospěch zájmu úzké skupiny osob v neprospěch většiny, v liberální demokracii též v neprospěch svobody a práv lidu (lidí).

To, že výsledkem soudní činnosti státu je řešení sporu formou stanovení nové individuální normy, považoval za společné moci judičiální i výkonné (na rozdíl od moci zákonodárné, která ovšem tvoří normy „prvotní“ neboli obecně závazné) i Weyr¹⁵, což jej vedlo k omezení dělby moci na koncepci dualistickou. Zoulik¹⁶ však správně namítá, že rozdělení moci soudní a výkonné spočívá v tom, že orgány moci soudní využívají metodu arbitrážní, tedy stojí v konkrétním vztahu vně, zatímco správní orgány jakožto představitelé výkonné moci státu řeší vztah zevnitř, neboť jsou zástupci svrchované moci státní, tedy jednoho ze subjektů případu – poměru. Z jiného pohledu toto kritérium rozlišení může vyplývat z nezávislosti aplikanta práva. V našich a pravděpodobně v postmoderní společnosti i mnohých jiných poměrech zmatení pojmů vyplývá z empirie, totiž ze skutečnosti, že řešením sporů, popří-

padě jejich odstraňováním v širším smyslu se na rozdíl od soudní soustavy zabývá i řada orgánů správních. Je to právě doklad stírání separace složek státní moci v období postdemokracie. Jistě si lze představit jako fungující systém uskutečňování státní moci systém, kde moc výkonná i soudní je vložena do rukou jedné soustavy orgánů, dokonce i systém, že všechny tři složky, tedy i zákonodárná moc splývají v jedno. Takový systém však je považován za despotii či v moderním pojetí za totalitu. Má-li být dosaženo demokracie pomocí brzd a protivah ve výkonu státní moci separací jejich složek, pak není možno míchat výkony státních funkcí v rukou jedné soustavy orgánů. Přesto však můžeme vidět postupnou přeměnu obsahu zdánlivě klasických institutů a přelévání pravomoci orgánů na výkonné státní moci separovaných, řazených zpravidla do sféry judičiální do pravomoci orgánů tvořících výkonnou státní moc. K zamlžení tohoto jevu pak slouží často překvalifikace či zvláštní kvalifikace dotčených vztahů tak, aby takový jev byl pro právní doktrínu stravitelný a ústavně alespoň jevově konformní.

Příkladem pro ilustraci, kdy rozhodující subjekt stojí „uvnitř“ vztahu nám může sloužit několik aktuálních v pozornosti veřejnosti stojících postupů zásahu do subjektivních majetkových práv člověka.

V našem občanském právu je zdánlivě liberalisticky upraven případ vztahu dlužníka a věřitele. Jinak je ovšem postupováno, jedná-li se o majetkový spor, v němž je věřitelem osoba s postavením silnějším oproti dlužníku, jenž je ve vztahu osobou slabší. Zde je dokonce osoba slabší chráněna řadou protekcionalistických hmotněprávních opatření, která jsou závazná při posuzování obsahu závazku a následně tedy i východiskem pro jeho rozhodnutí. V prvé řadě nesmí osoba silnější využít v hospodářském styku vůči osobě slabší svou kvalitu odborníka ani k dosažení zřejmé a neodůvodněné nerovnováhy ve vzájemných právech a povinnostech, přitom se má za to, že slabší stranou je vždy osoba, která v hospodářském styku vystupuje mimo souvislost s vlastním podnikáním (§ 433 in fine OZ). Ještě přísnější je zacházení v případech, že obsah vztahu mezi subjekty je určen jednou (= silnější) stranou, aniž slabší strana měla skutečnou příležitost obsah těchto základních podmínek ovlivnit, tedy v případě vztahu adhezního (§ 1798 OZ). Nejen, že platnost ujednání je podmíněna náležitým objasněním a seznámením se s obsahem vztahu. Zvláště nevýhodné podmínky vztahu, aniž je pro to „rozumný důvod“, jsou též podrobeny sankci neplatnosti. O spravedlivém uspořádání práv rozhoduje soud v občanském soudním řízení. Ještě přísnější je posuzování vztahů mezi podnikatelem, jednajícím v rámci své podnikatelské činnosti, tedy osobou ve vztahu odbornější a dominantnější, a člověkem, který jedná mimo svoji odbornost (podnikatelskou činnost, povolání) – spotřebitelem. Zákon klade vysoké požadavky na informovanost slabší strany, o každé pro ni nevýhodné sjednané podmínce výslovně zakazuje řadu ujednání, která vytvářejí nerovnováhu práv v neprospěch spotřebitele, výklad obsahu závazku musí být zvolen z variant pro slabší stranu nejpříznivějších, autonomie vůle je omezena

¹⁴ Pojetí soukromoprávního sporu jako „zápasu o právo“, v němž rozhoduje neutrální soud, v pojetí Iehringa bylo již na přelomu století 19. a 20. vyvráceno Franzem Kleinem, pojetím sporu jako sociálního zla či neduhu, srovnej BOLLA-KOTTEK, S. Der Prozess – Geometer Rechtskampf oder soziales Übel? In *FSH. Schmitz*, díl 1. Wien: 1967, s. 413 an.

¹⁵ WEYR, F. *Teorie práva*. 1936, Reprint. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015 s. 21 an.

¹⁶ ZOULÍK, F. *Tamtéž*, s. 17.

dispozitivními ustanoveními zákona, slabší strana může od distančních závazků (tedy závazků vznikajících mimo osobní současnou přítomnost obou stran) odstoupit a další. Dlužník má možnost využít řadu hmotněprávních obran, např. započtení vlastní pohledávky, odepření plnění při prodlení věřitele apod. Případné spory jsou řešeny v občanskoprávním řízení, ve kterém je zajištěn férový proces před nestrannými a nezaujatými soudy.

Situace se však zcela změní, rozhoduje-li se o právech a povinnostech vyplývajících ze vztahů, v nichž je rozhodující orgán reprezentantem jedné ze stran. Typickým příkladem je řízení daňové. Ačkoli se jedná o kvalitativně stejný vztah – závazek mezi státem, reprezentovaným správcem daně jako věřitelem a občanem (či jinou osobou, která je ve vztahu k druhému účastníku zajiště méně informovaná a profesionální, tedy slabší) jako dlužníkem, poměry jak hmotněprávní, tak i procesněprávní jsou nastaveny zcela jinak. Placení či neplacení daní ovšem není označováno jako spor, daňové řízení není označováno jako rozhodování či odstraňování sporů, byť se v něm rozhoduje o subjektivních majetkových poměrech účastníka. Daňová povinnost není nazývána závazkem, byť se s ní určitým způsobem, jako s dluhem může zacházet¹⁷. Řízení vede správce daně, přičemž sám je reprezentantem jedné strany sporu. O rovnosti účastníků lze hovořit pouze na jedné straně. Účastník, rozhodující orgán, nejen v řízení rozhoduje, je nadán nejen pravomocí rozhodovací, ale i exekuční. Markantním příkladem jeho oprávnění, které by v soukromoprávním řízení jen těžko bylo možné shledat v souladu s nestranným a nezaujatým férovým řízením, je i veřejností diskutovaná možnost vydání známého zajišťovacího příkazu dle § 167 zák. č. 280/2009 Sb. (daňového řádu), procesního opatření k zajištění daní, které hluboce zasahuje do subjektivních, zejména majetkových práv člověka. Rozhodující orgán může přikázat plátcovi daně zaplacení určité částky k zajištění daňové pohledávky státu, a to i v případě, že není splatná, ba dokonce i v případě, že není známa její výše. Splatnost může být v odůvodněných případech okamžitá s možností bezodkladné exekuce. Mohlo by se jednat „o brutální zneužití vrchnostenského postavení správce daně, které již není později zhojitelné“, přičemž z veřejné diskuze posledních dní vzniká dojem, že se tak i stává¹⁸.

Jako jiný příklad vytěšňování soudní moci státu ve prospěch moci výkonné může sloužit poslední vývoj legislativy v oblasti odstraňování spotřebitelských sporů. Tento vývoj může být jednak příkladem přelévání pravomoci a metod ze sféry moci soudní do sféry orgánů moci výkonné, ale i současně příkladem omezování sféry autonomní vůle člověka při odstraňování sporů ve prospěch správní činnosti moci státní. Z jiného úhlu

pohledu pak slouží za příklad preference kolaborativního odstraňování sporů, tedy ve sféře nerozhodovací, na úrovni unijní oproti reálné implementaci tohoto soft law do vnitrostátního práva do sféry direktivního výkonu moci v činnosti orgánů státní správy na úrovni národní. Do roku 2012 bylo odstraňování sporů ze spotřebitelských smluv ponecháno v režimu nezávislých soudů či v režimu nezávislého rozhodčího řízení. Novelou zákona o rozhodčím řízení pak byl zpřísněn postup kolaborativního odstraňování těchto sporů tím, že rozhodci při svém jmenování podléhali zvláštnímu režimu kontroly státní správou (Ministerstvem spravedlnosti ČR), aby posléze od roku 2016¹⁹ bylo rozhodování těchto sporů zcela vyloučeno z arbitrability. Proces odstraňování těchto sporů byl rozčleněn do dvou větví podle kritéria žalobce (iniciátora procesu odstranění sporu) tak, že spory, ve kterých je žalobcem podnikatel, jsou ponechány k výlučné pravomoci občanského soudního řízení, zatímco spory, ve kterých je žalobcem spotřebitel²⁰, jsou přiřazeny do pravomoci orgánů státní správy příslušné oblasti hospodářství (např. Český telekomunikační úřad a Energetický regulační úřad či finanční arbitr), popřípadě správním orgánům určeným k ochraně práv spotřebitele, Česká obchodní inspekce. Vlastní proces v těchto případech probíhá buď jako správní řízení dle správního řádu, nebo podle zvláštních ustanovení speciálních zákonů upravujících výkon správy v dotčených oblastech.

Z jiného hlediska je možno spatřovat přelévání pravomoci v oblasti rozhodování o subjektivních právech lidí v zavedení institutu sporného správního řízení dle § 141 správního řádu a jeho postupné naplňování ustanoveními zákonů o státní správě v jednotlivých oblastech výkonu státní moci atd.

Závěr

Je možno přisvědčit názoru, že: „Dělbá státní moci, která je základem demokratického uspořádání, má chránit společnost před koncentrací moci. Rozdělení moci by proto mělo být vyvážené. Jestliže jedna z mocí posiluje, děje se tak na úkor mocí ostatních a dochází k narušení nezbytné rovnováhy²¹“? Je otázkou, zdali přerozdělení moci v oblasti odstraňování soukromoprávních sporů v neprospěch orgánů moci judičiální je projevem postdemokratických tendencí, ve smyslu vyprazdňování demokratických institucí a odstraňování vzájemných brzd a protivah, jako symptom degenerace demokracie, či zdali je jen projevem reálné demokracie, projevem snahy o instalaci teoretických idejí demokracie do praktického reálného života a řízení společnosti.

¹⁷ Srovnej např. rozsudek NSS č. j. 2 AFs 119/2004-71.

¹⁸ RAMBOUSEK, J. Zajišťovací příkaz – budoucí každodenní instrument? Portál daňových poradců. *Daňový expert*, č. 5, 2014. Publikováno 1. 10. 2014. <http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d47343v58720-zajistovaci-prikaz-budouci-kazdodenni-instrument/>.

¹⁹ Čl. VIII zákona č. 258/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o spotřebitelském úvěru.

²⁰ Zákon č. 378/2015 Sb. ze dne 9. prosince 2015, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²¹ LICHOVNÍK, T. Vyvážení mocí a argumenty ve prospěch nové úpravy soudnictví. In *Česká justice – otázka správy a nezávislosti*. Praha: Transparency International, 2010, s. 157.