

Aktuální stav soudnictví

JAKUB MICHÁLEK*

Current state of Czech judiciary

Summary: *In this article, I present my view of the problems of the Czech judiciary. Judiciary is a service of independent and state-organized dispute resolution, which protects the rights of citizens and other constitutional values. Judiciary should be transparent and should aspire to excellent quality. Compared to other countries in Central Europe, Czech judiciary is not doing a bad job. At the same time, it follows that in comparison to western countries, such as the Netherlands, Austria or Germany, we still have many things to improve in the work of the judiciary and in the confidence of citizens. I see the following causes of the problems: the slowness of certain judicial procedures, the selection procedures for judges and court presidents, lack of transparency, missing system of quality in judiciary, sluggishness of innovations, inadequate personnel, and the long lasting incompetence of the Ministry of justice to deal with these problems. The description of the problems is a precondition for creating a system of continuous improvement in judiciary.*

Keywords: *reform of judiciary, quality of courts, approval of citizens, transparency, judicial politics*

V roce 2018 jsme s delegací ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny navštívili Nizozemsko, které jsme si vybrali kvůli tomu, že 80 % lidí je zde spokojeno s prací soudů. Přijal nás např. Kees Sterk, nový předseda Evropské sítě rad pro soudnictví, a další vysocí představitelé nizozemské justice. Nizozemská setkání a také řada diskusí s představiteli českých, slovenských i světových soudů, zejména vyjádření předsedy Nejvyššího soudu,¹ diskuse s čelnými představiteli české justice, advokáty, soudci, akademiky, jakož i bohatá literatura dokumentující vývoj a diskusi ohledně tuzemského soudnictví mne inspirovaly k napsání tohoto článku.

Článek popisuje problémy justice, přičemž tento popis je předpokladem řádného plánu případných dalších změn v justici. Nejde o otázku právně dogmatickou, legislativní či interpretační, ale o otázku politickou. Své politické úvahy jsem postavil na hodnotách transparentnosti celého systému, efektivnosti a kvality poskytovaných služeb,² podloženosti fakty a mezinárodními standardy a samozřejmě udržení nezávislosti soudců, která je základní podmínkou všech ostatních hodnot v justici.

I politická argumentace však má mít svou logickou strukturu. Proto se domnívám, že vážně míněný příspěvek by měl sledovat následující posloupnost:

1. nejprve řeknu, jaké problémy trápí občany v soudnictví a co se má úvahami o zřízení toho kterého orgánu vyřešit,
2. popíšu, jaké jsou nevhodnější procesy k řešení těchto problémů při zadané úrovni zdrojů či možné návratnosti těchto změn,
3. navrhnu organizaci pro efektivní realizaci těchto procesů,
4. popíšu způsob obsazování příslušných úřadů lidmi, aby organizace co nejlépe plnily svoji funkci a systém fungoval jako vyvážený celek.³

Tento článek se věnuje prvnímu uvedenému bodu, který předkládám jako svůj příspěvek do diskuse o budoucnosti českého soudnictví, a budu rád za konstruktivní nápady na zlepšení.

Ideálem je soudní systém, ve kterém je služba občanům spolehlivá, nezávislá a odpovědná.⁴ Důvěra v nezávislost českého soudnictví je na 50 %. Je třeba říci, že ve srovnání s ostatními postsocialistickými zeměmi

* Autor je předseda poslaneckého klubu Pirátů, místopředseda ústavně právního výboru a člen podvýboru pro e-Sbirku a digitalizaci justice Poslanecké sněmovny PČR. Tento článek vyjadřuje názory autora, nikoliv nutně názor politické strany nebo orgánu, jichž je členem. E-mail: jakub.michalek@pirati.cz.

¹ ŠAMAL, P. *Osobní dopis ze dne 7. 5. 2019, sp. zn. S 184/2019.*

² BARBER, M. *How to Run a Government.* 2015, str. 107.

³ BOBEK, M. Pět poznámek k debatě o nejvyšší radě soudnictví. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?: sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.–14. května 2015 Brno.* Brno [2015], str. 101.

⁴ Vos, G. The Role of Councils of Judiciary in Promoting Effective Justice Systems. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?, c. d.*

ve střední Evropě vůbec nejde o špatný výsledek, a vážím si všech soudců a politiků, kteří k tomu přispěli. Důvěra roste pomalým tempem a v posledním roce stagnuje. Česko je cca v polovině evropského žebříčku a daleko za Dánskem, Finskem, Rakouskem a Nizozemskem, kde je důvěra na 70–85 %.⁵

K reformě justice se vyjádřili někteří zástupci justice v Zelené knize⁶, kterou reagovali na nedokončenou Bílou knihu ministra Pelikána.⁷ K problémům justice se vyjádřily také např. špičky justice a doporučovaly své návrhy řešení tehdejší ministryni Malé⁸, která ovšem nakonec ve funkci vydržela pouhých 13 dní. Podrobnému shrnutí příležitostí ke zlepšení, které v justici vidím, jsem se věnoval již ve své analýze⁹, ze které v tomto článku vycházím, a doporučuji čtenáři se s ní seznámit, protože nyní pouze shrnu ty nejdůležitější aspekty.

Soudní činnost je financována z daní a je nezbytnou podmínkou ekonomické prosperity. Proto je logické začít výhradami, které českému systému vytýká Světová banka, kde ČR skóruje 9,5 bodů z 18:¹⁰

1. chybí specializovaný úsek soudu pro obchodní případy,¹¹
2. chybí specializovaný úsek soudu nebo zrychlený proces pro malé pohledávky,¹²
3. nedochází k automatickému rozdělování případů,¹³ ačkoliv to software umožňuje,
4. neexistují standardy pro včasné vyřízení

věcí¹⁴ ani účinný systém pro zjišťování, v jakých lhůtách vůbec soudy činí úkony,¹⁵ ani pro počet přípustných odročení, která by byla limitována jen na nepředvídatelné a zásadní případy,

5. soudy neposkytují právníkům mimo soud dostatečné elektronické nástroje,¹⁶
6. soudy nezveřejňují rozsudky, u kterých je to možné a vhodné,¹⁷
7. neexistuje dostatečná právní úprava koncilie a finanční motivace účastníků k ní.

Rychlost soudních řízení

Doba řízení do pravomocného rozhodnutí věci jistě není horší, než je evropský průměr.¹⁸ Nicméně průměrné doby řízení jsou poněkud zkresleny rychlými agendami platebních rozkazů a vyloučením neskončených případů (nedodělků) z výpočtu. Relevantním souborem metrik rychlosti soudních řízení je například průměrná doba řízení a počet nedodělků starších dvou let.¹⁹

Rychetský již v roce 2008 mluvil o zahlcení českého soudnictví.²⁰ Doba celého řízení je veřejností vnímána jako nepřiměřená. Notořicky zahlcený a pomalý je i Městský soud v Praze, např. ve správním soudnictví, kde řízení trvá průměrně necelých 1,8 roku. Nutno říci, že 10 % nejpomalejších řízení však na tomto soudě leží průměrně už 3,8 let.²¹

⁵ *EU Justice Scoreboard 2019* [online]. 2019, str. 44, graf 47. Dostupné na <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf>

⁶ Nejvyšší soud (Pavel Šámal). „Zelená kniha“ justice [online]. Dostupné na <http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Zelen%C3%A11%20kniha%20justice.pdf>

⁷ Ministerstvo spravedlnosti. Kompletní kapitola Bílé knihy „O soudcích“. In: *Česká justice* [online]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2016/01/dokument-kompletni-kapitola-bile-knihy-o-soudcich/>>

⁸ Nová ministryně musí vyřešit model výběru soudců, shodují se zástupci justice. In: *Česká justice* [online]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2018/06/nova-ministryne-musi-vyresit-model-vyberu-soudcu-shoduji-se-zastupci-justice/>>

⁹ MICHÁLEK, J. *Vynikající a otevřené soudnictví. Analýza Pirátů. 2017* [online]. Dostupné na <<https://github.com/pirati-web/pirati.cz/raw/gh-pages/assets/pdf/analiza-soudnictvi.pdf>>. Z hlediska objektivit je nezbytné říci, že takové hodnocení ve srovnání s jinými ústavními institucemi v ČR není vůbec špatné. Z toho plyne, že stav justice je pouze jedním z více souběžných společenských problémů, kterým čelíme.

¹⁰ Ročenka *Doing Business 2019. Economy Profile Czech Republic* [online]. Strana 49. Dostupné na <<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>>

¹¹ Zákonný okruh působnosti obchodních úseků krajských soudů je vymezen nikoliv sporem mezi podnikateli, ale úzce případy uvedenými v § 9 odst. 2 písm. e) až r) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

¹² To navrhuje nejen Světová banka, ale i Česká advokátní komora, která poukazuje na to, že velká část sporů spadá do kategorie pouhého prodlení, nikoliv právního sporu, kde má právní posouzení soudce klíčovou přidanou hodnotu. Proto žádá vytvoření specializovaného úseku pro drobné (bagatelní) pohledávky.

¹³ Automatické rozdělování případů je některými soudci a právníky kritizováno. Domnívám se, že pokud bude mimo dosah ingerence výkonné moci (viz dále) a bude respektovat zatížení soudců a náročnost případů, může být pro justici přínosem. Už dnes funguje na některých okresních soudech v rámci informačního systému ISAS. Místo toho ministerstvo vyvíjí nový informační systém, a to pro účely insolvenční agendy.

¹⁴ Světová banka doporučuje stanovit lhůty pro tři vybrané úkony soudu, v našem kontextu by mohlo jít např. o nařízení jednání (tři měsíce od zahájení sporu), rozhodnutí ve věci soudem prvního stupně (šest měsíců od zahájení sporu) a doručení písemného vyhotovení rozsudku (jeden měsíc od rozhodnutí), a to aspoň u věcí, kde není vyšší počet účastníků řízení nebo které nejsou jinak zvlášť složité.

¹⁵ Tyto standardy ze skutečnosti existují, ale pouze v rudimentární a soudy autonomně aplikované podobě. Průtahy kontroluje typicky pouze místopředseda soudu pro daný úsek, nicméně systém příliš účinný není. Ministerstvo pak průtahy kontroluje pouze na základě stížnosti a ve výroční statistické zprávě, což je zcela nedostatečné.

¹⁶ Ve skutečnosti existují nástroje, jako je infoSoud, nicméně vývoj zde poněkud ustrnul, takže se hodnocení Světové banky nelze příliš divit. Z novějších změn umožňuje nahližení do spisu advokátům Ústavní soud.

¹⁷ Zveřejňují se rozsudky a jiná rozhodnutí nejvyšších soudů a výběrově – přitom dle šetření veřejné ochránčyně práv zcela nedostatečně – i významné rozsudky nižších soudů, a to po příslušné anonymizaci. Logicky není vhodné zveřejňovat odůvodnění v některých věcech, které se týkají například zdravotního stavu účastníka, sexuálních deliktů, poměrů nezletilých dětí nebo utajovaných svědků. Na Ministerstvu spravedlnosti běží projekt, který by měl zveřejňování rozšířit na krajské obchodní agendy s vlastním anonymizačním softwarem.

¹⁸ Viz *Zelená kniha justice*, c. d.

¹⁹ V obou případech je rozhodujícím kritériem právní moc rozhodnutí. Ve skutečnosti je samozřejmě nutné, aby kontrolující volil vhodné metriky *ad hoc*, aby odhalil, v čem spočívá chyba, a aby nedocházelo k perversním efektům zvolených metrik. Například v tomto případě by se mohlo stát, že se soudce bude snažit jednoduché případy vyřešit rychle a složitější bude odkládat a začne je řešit až těsně před uplynutím dvouleté lhůty, v důsledku čehož bude vykazovat poměrně dobré hodnoty těchto dvou metrik.

²⁰ RYCHETSKÝ, P. Příspěvek in: Kysela, J. (ed.). *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*, Praha 2008, str. 20.

²¹ Statistické údaje z oblasti justice. In: *Portál justice* [online]. Strana 110. Dostupné na <<https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>>. Je třeba uvést, že délky řízení se počítají ve statistikách Ministerstva spravedlnosti pouze z vyřízených případů, takže nevyřízené případy, které na soudech leží mnohem déle, se do statistiky nezapočítávají.

Dochází tak k tomu, že ve sporných věcech nejsou nezákonná rozhodnutí ministrů a úřadů přezkoumána včas, ale až v příštím volebním období, čímž se snižuje jejich odpovědnost a devaluje ochrana práv občanů. K tomu ještě přistupuje problém, že správní orgán může bez sankcí ignorovat pokyn soudu a své nezákonné rozhodnutí znovu opakovat, takže rozsudky správních soudů jsou při přezkumu nezákonných rozhodnutí jen omezeně vymahatelné.²²

Zkrátka systém neškáluje a nevyrovnává zátěž a mezi nápadem soudů a jejich rychlostí jsou významné rozdíly, tedy bylo by vhodné zpracovat analýzy k optimalizaci soudní mapy.²³ Z analýzy doby řízení, kterou jsem si jako poslanec nechal zpracovat,²⁴ vyplývá, že na úseku správního soudnictví leží cca 1 600 věcí starších dvou let, přičemž hlavní příčinou je dlouhodobé neřešení přetíženosti těchto soudů. Ještě méně příznivá je situace v opatrovnických věcech, kde počet případů starších dvou let vzrostl z 1 900 v roce 2015 na 3 561 v roce 2017. Jde tedy o nárůst o 87 % za dva roky, přičemž hlavní příčinou je patrně dodatečný nápad související s novým občanským zákoníkem.

České soudnictví dále příliš pomalu a těžkopádně řeší ojedinělé, ale mediálně viditelné kauzy, kde jde o mnoho peněz a politicky exponované osoby, např. kauza Davida Ratha, chyceného s krabicí vína se 7 miliony v roce 2012, byla teprve nedávno po sedmi letech pravomocně rozhodnuta.²⁵ Jiný příklad je spor mezi ČSSD a právníkem Altnerem, který soudy projednávaly 15 let, až ho Nejvyšší soud vrátil opět na začátek a mezitím žalobce zemřel. Další příklad je kauza H-Systém, která se táhla tak dlouho, až někteří odsouzení dosáhli na amnestii, zatímco poškození nedosáhli na ukradený majetek, protože ten byl zajištěn ve formálně odděleném řízení. Nepřijatelná je tedy celková doba u některých složitých případů, které „probublají“ celou soudní soustavou, zejména dochází-li k vrácení případu soudu nižšího stupně, a do vyřešení všech mimořádných prostředků nemá

jistotu nikdo, neboť po mnoha letech Nejvyšší soud či Ústavní soud může rozhodnout odlišně.²⁶ Typickým fenoménem je přehazování nepřijemného případu jako horkého bramboru, tedy spory o příslušnost, které zbytečně prodlužují řízení.

Při setkání ústavně právního výboru s předsedy všech nejvyšších soudů v zemi jsem zjistil, že soudcům se „počítají čárky“ za vyřešené případy a „čárky za nedodělky“ čili případy, které na soudu leží přes dva roky (u některých soudů je kratší doba). Nejsem si vědom toho, že by se za nezákonná rozhodnutí čárky za vyřešené případy naopak mazaly. Při návštěvě jednoho krajského soudu jsem zjistil, že k měření rychlosti se (na trestním úseku) používá výkaz č. 101 o pohybu trestní agendy u okresních soudů, podle kterého dohledová úřednice krajského soudu kontroluje problémové okresní soudce, u kterých je pak vhodné vykonat kontrolu a zjistit podle spisu skutečné příčiny dlouhé doby řízení a ověřit, zda nedochází k průtahům. Z analýz kárného řízení vyplývá, že převažujícím kárným proviněním jsou právě průtahy (54 %), přičemž kárný návrh podává typicky předseda daného soudu (přes 70 %).²⁷ V kontrole průtahů se projevuje jev pro české úřady typický, tedy hledání co nejjednoduššího objektivního nástroje, kterým lze postihovat nekvalitní výkon veřejné služby, místo širěji pojatého systému zlepšování kvality práce soudce včetně formálních nástrojů dohledu, který by umožnil včas detekovat rizikové opakující se případy nekvalitní služby v justici, poskytnutí podpory soudcům s rizikem nekvalitní služby a v případě prokázání soustavné nekvalitní práce ukončení spolupráce. Systém kontroly průtahů soudce motivuje spíš k tomu, aby se vešli do dvou let a v dané věci učinili nějaký úkon jednou za tři měsíce, spíš než aby případ vyřešili ideálně „na první dobrou“.

Česká soudní soustava patří spolu s německou mezi velmi komplikované, protože ji tvoří čtyři články plus v praxi pátý (oficiálně mimo soustavu obecných soudů stojící) –

²² S výjimkou některých speciálních případů, kdy již stávající zákony předvidají apelační princip, např. § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²³ RYCHETSKÝ, C. D.

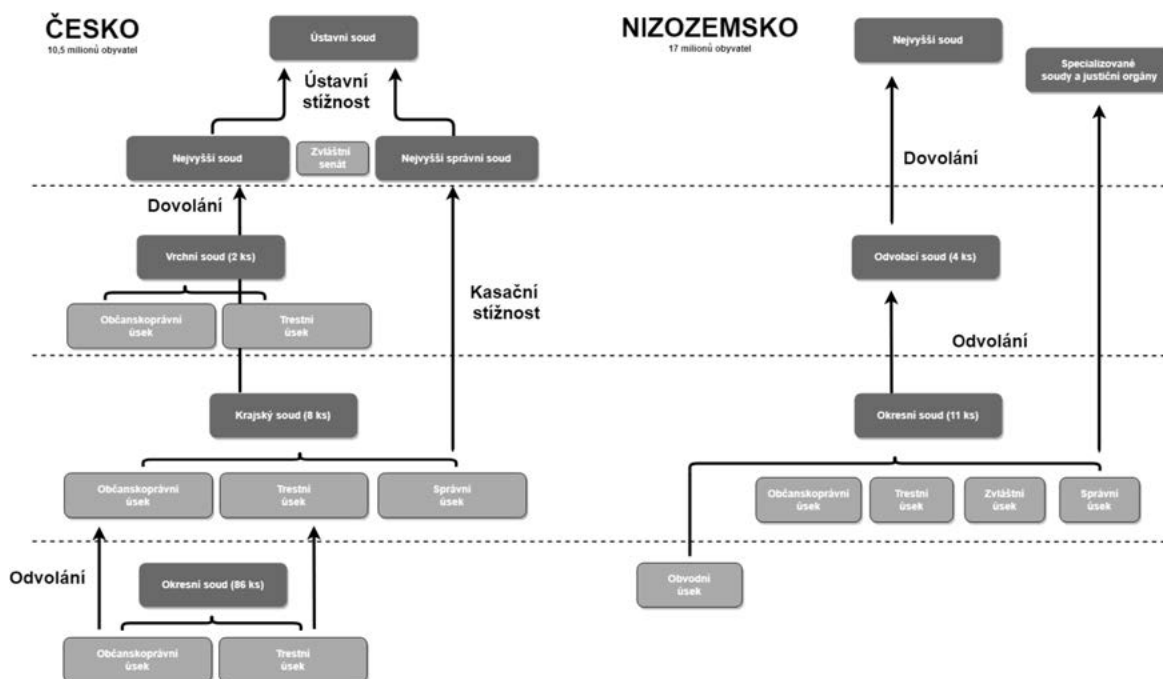
²⁴ ZAHUMENSKÝ, D. *Jak na to, aby v ČR soudy rozhodovaly rychleji? Analýza současného stavu délky soudních řízení a návrhy řešení* [online]. Dostupné z: https://github.com/pirati-web/pirati.cz/raw/gh-pages/assets/pdf/180119_analyza_delka_rizeni_Zahumensky.pdf.

²⁵ Srovnej shodně: Prezidentka Soudcovské unie: Justice nefunguje, jak má. Musí mít jasněho představitele. In: *iRozhlas* [online]. Dostupné na <www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezidentka-soudcovske-unie-justice-nefunguje-jak-ma-musi-mit-jasneho_1710111623_haf>.

²⁶ Judikatura se samozřejmě může měnit, ale situace, kde se jeden případ táhne mnoho let, je nepochybně mimo žádoucí standard. Viz příklad změny dlouholeté judikatury Nejvyššího správního soudu, že ČEZ musí poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., náleží ÚS ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 – zpravodaj Pavel Rychetský. Stejný případ změny právního názoru dokonce rozšířeného senátu NSS známe z tzv. platového nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Problematické jsou všechny změny, kdy tříčlenný senát ÚS „překopává“ právní názor přijatý na větším senátu některého vrcholového soudu bez jednání pléna ÚS.

²⁷ KOSAŘ, D. – PAPOUŠKOVÁ, T. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky*. Praha 2017, str. 38 a násl. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR).

Obrázek 1 Srovnání organizačních schémat české a nizozemské justice s vyznačením typického instančního postupu u méně významných sporů



Ústavní soud s individuálními ústavními stížnostmi, kterými je zahlcen. Je notoricky známou skutečností, že Ústavní soud je – ač nerad – fakticky vnímán jako další instance soudní soustavy, kde je ústavní stížnost navíc zadarmo. Zjednodušení soustavy (zejména počtu článků) nevede samo o sobě ke zrychlení procesu, pokud není spojeno s odpovídajícími změnami soudních řádů, snížením stupňů řízení a filtrací případů. Nicméně z výše uvedeného schématu (obr. 1) je patrné, že ve větším Nizozemsku si vystačí s mnohem jednodušší soustavou. Je logické, že snížení počtu instancí s adekvátními změnami procesu dokáže zejména u hard cases celkovou dobu řízení zkrátit.

Když k tomu přidáme, že odvolací soudy často nerozhodnou samy, ale vracejí věci dokolečka zpátky, což kritizoval i předseda Ústavního soudu,²⁸ řízení se dále prodlužuje. Přes 40 % podaných odvolání v civilních věcech vede ke změně rozsudku.²⁹ Kosař mluví o tzv. sendvičovém efektu, kdy jsou staré justiční struktury z doby komunismu obklíčeny zdola mladými soudci a shora Ústavním

soudem s osvícenými soudci, takže míra změny rozsudku nemá vysokou vypovídací hodnotu.³⁰ Tato do jisté míry idealizovaná představa není zcela směřodatná, nicméně je očividné, že stratifikace do vysokého počtu stupňů s nízkou filtrací soudní systém a právní jistotu občanů rozkolísává.

Výběr soudců a soudních funkcionářů

Sami soudci kritizují neprůhledný výběr svých budoucích kolegů a předsedů, který probíhal na základě instrukce ministra, která nemá oporu v zákoně a jejíž účinnost je aktuálně pozastavena.³¹ Vláda na podzim 2019 předložila do legislativního procesu návrh, který má zavést jednotná pravidla pro výběr soudců a soudních funkcionářů.³² Podle průzkumu si 45 % českých soudců myslí, že povyšování se neděje na základě schopností a přínosu.³³ Velmi podobná problematika se řeší mezi státními zástupci.³⁴

Alarmujícím případem je tvrzení bývalého předsedy NSS Baxy, že prezident Zeman

²⁸ RYCHETSKÝ, P. Aktuální problémy české justice. In: *Právní prostor* [online]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/aktualni-problemy-ceske-justice>>.

²⁹ *Výroční statistická zpráva justice* [online]. Strana 33. Dostupné na <https://www.justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudni_ctvi_2018_vyrocní_stat_zprava.pdf/7a0eb503-6fd7-4b70-b31f-882398651520>.

³⁰ KOSAŘ, c. d., str. 107.

³¹ Instrukce ministra spravedlnosti vydaná Robertem Pelikánem č. 7/2017.

³² Vládní návrh ST 630, dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=167942>>.

³³ *ENCJ Report 2018–2019. Independence, Accountability and Quality of the Judiciary* [online]. Dostupné na <<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/2019-06/ENCJ%20IAQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final.pdf>>.

³⁴ V Poslanecké sněmovně jsou tři návrhy k problematice státních zástupců a vláda vlastní návrh nepředložila, ačkoliv ministryně Benešová ho avizovala na červen 2019.

spojoval jeho nominaci na Ústavní soud s kauzami, které NSS řešil, instruoval ho, jak má být rozhodnutí, a dal mu pokyn, aby to jako předseda soudu zařídil: „Ale vy jste šéf, vy to máte zařídit.“³⁵ V převládající politické kultuře „výhodního“ typu je pak těžké se vůbec snažit o systémová zlepšení justice a těžko lze mluvit o zlepšení postupů pro ustanovování do nejvyšších funkcí v justici, pokud takto političtí představitelé při nominacích postupují. V této věci jsem se zasadil o jednání podvýboru pro justici a soudní samosprávu, který doporučil, aby se „napříště výkonná moc zdržela jakékoliv činnosti, která by mohla vést k závěru, že dochází k ovlivňování rozhodování soudců v konkrétních živých kauzách, kde moc výkonná vystupuje jako strana sporu s výjimkou zákonem předvídaných postupů“, a dal soudům doporučení, jak v takovém případě postupovat.³⁶ Věřím, že i zvýraznění těchto témat přispělo k tomu, že nominace na vedení Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího soudu byly důkladně zváženy a podle mého soudu byly ze strany Ministerstva spravedlnosti vybrány kompetentní osoby, což bych chtěl ocenit.

Zatímco kolegové z Německa nás upozorňují na nezbytnost podrobných lustrací soudců po revoluci,³⁷ v Česku lustrace soudců proběhly spíše jen povrchně. Zásadní chyba byla, že nedošlo k dostatečné obměně soudců Nejvyššího soudu, nýbrž pouze k vytvoření a obsazení Ústavního soudu.³⁸ Kvůli přebujelému počtu instancí tak trvalo příliš dlouho, než v Ústavě zakotvené hodnoty pronikly skrz soustavu obecných soudů. Následně justice trpěla nízkými platy, což se nutně muselo odrazit v jejím personálním obsazení – neatraktivní podmínky přitahovaly kromě způsobilých uchazečů i nadmíru těch, kdo chtěli jistotu, a někteří kvalitní kandidáti byli špatnými platovými podmínkami odrazeni a dali přednost jiným právníckým povoláním.³⁹ Zvýšením platů u všech soudců včetně těch podprůměrných byl tento stav zabetonován.⁴⁰ U osob

připravujících se na funkci soudce a u soudního personálu trvá podhodnocení i nadále. Je zjevné, že v systému postaveném na nezávislosti soudce je při minimálním efektu kárného řízení a souvisejících dobrovolných rezignací jediným relevantním vlivem na kvalitu soudců za prvé výběr nových soudců a za druhé motivace nekvalitních soudců justici opustit (např. příslibem výsluh při předčasném odchodu do důchodu, které vyjdou stát levněji než zaměstnávání špatného soudce, jehož plat se zvyšuje podle zákona v důsledku odsloužené doby).⁴¹

Ze statistik vyplývá,⁴² že Česko má vyšší počet soudců na obyvatele než státy s nejlepšími soudnictvím. Tedy problém je spíše v kvalitě obsazení, o čemž už byla řeč, a v tom, aby měl soudce adekvátně velký a kvalitní tým personálu. Ročně je jmenováno cca 65 soudců.⁴³ Pro zvýšení personálního obsazení justice je tedy nutné soudce, kteří prokazatelně odvádějí nekvalitní práci, řešit důsledněji přísnějším vymezením a posuzováním kárných provinění a jejich odvoláním z funkce v kárném řízení, či spíše realističtěji je motivovat k odchodu, a u těch, kde to má perspektivu, usilovat o zvýšení kvality a kvantity odvedené práce. Nevím o tom, že by se efektivita měřila. Uspořené prostředky lze využít na zlepšení platových poměrů personálu.

Transparentnost systému

Z hlediska řešení korupce lze potom vyjít z hodnotící zprávy GRECO,⁴⁴ která doporučuje přijmout podrobnější úpravu výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů za účelem nastavení jednotných a transparentních postupů, přijmout etický kodex včetně úpravy osobních kontaktů a přísnější úpravu vedlejších činností. Stupeň zohlednění této mezinárodní instituce ze strany Ministerstva spravedlnosti je pozoruhodný, protože ve své hodnotící zprávě GRECO uvedlo: „Skupina GRECO došla k závěru, že Česká

³⁵ Soudce Baxa: Prezident dával najevo, jak máme rozhodnout. Jeho chování k justici je zklamáním. In: *iRozhlas* [online]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezident-milos-zeman-josef-baxa-nejvyssi-spravni-soud_1901171335_ako>.

³⁶ Usnesení podvýboru pro justici a soudní samosprávu ze dne 21. 1. 2019. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=12331>>.

³⁷ FAUPEL, R. The Administration of the Judiciary in Germany. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?*, c. d., str. 69.

³⁸ KOŠAŘ, c. d., str. 415 a násl.

³⁹ Bohužel i dnes občas slyším od uchazečů o funkci soudce, že chtějí mít jisté a dobře placené zaměstnání až do 70 let věku, což by podle mého názoru měla být maximálně druhořadá motivace.

⁴⁰ Zatímco podle zákona č. 391/1991 Sb. byl v roce 1991 plat řadového soudce okresního soudu 6 500 Kčs měsíčně (včetně třináctého platu), tedy o 71 % větší než tehdejší průměrná mzda v ekonomice, v roce 2019 tento rozdíl činil 138 % průměrné mzdy v ekonomice. Profese soudce se tak stala podstatně příjmově atraktivnější. To je zajiště správný směr. Zůstává jen dnes už historická otázka, zda tato změna měla proběhnout při zachování tehdejšího obsazení postů.

⁴¹ Návrh výsluh zahrnuje i kniha premiéra Andreje Babiše: *O čem sním, když náhodou spím*, str. 111: „Jak odměníme poctivé soudce, kteří celou kariéru soudili svědomitě a bez problémů? Ti by měli dostat výsluh, jako je mají třeba policisté.“

⁴² *EU Justice Scoreboard 2019*, c. d., str. 33.

⁴³ Vláda projedná jmenování nových soudců. Převažují ženy. In: *Týden.cz* [online]. Dostupné na <https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/vlada-projedna-jmenovani-novych-soudcu-prevazuji-zeny_461161.html>.

⁴⁴ GRECO. *Zpráva o plnění doporučení České republiky: Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům* [online]. 4. hodnotící kolo, 22. 6. 2018, bod 34 a násl. Dostupné na <https://www.justice.cz/documents/12681/1849546/23_2019-OSZ-KOR_1_Priloha_1_GRECO_zprava_o_plneni_doporuceni_ctvrte_kolo_final.pdf/952d3e77-417f-427f-83fa-4c29ed9d23b3>.

republika nesplnila uspokojivě či uspokojivým způsobem žádné ze čtrnácti doporučení, která obsahovala Hodnotící zpráva čtvrtého kola. Sedm doporučení bylo splněno částečně a zbývajících sedm doporučení zůstává nesplněno.“

Justice je málo transparentní. Soudci na rozdíl od politiků neposkytují veřejně informace o potenciálním střetu zájmů, majetku a často ani životopisy. Na webových stránkách NSS a NS aspoň najdeme fotografii a stručnou historii působení daného soudce v justici. V této věci ministerstvo připravilo registr justičních činitelů⁴⁵, kde jsou však pouze ty nejzákladnější informace. Účastník řízení má tak podstatně ztížené podmínky, aby zjistil, kdo v jeho věci bude rozhodovat, případně aby se dozvěděl, zda nemá soudce potenciální střet zájmů (například z důvodu vztahu k předchozímu zaměstnavateli či aktuálnímu poskytovateli finančních prostředků). Je pravda, že takových případů bude výrazná menšina, ale už vstřícný a otevřený přístup může zlepšit spokojenost uživatelů služeb justice.

Ačkoliv má soudce podobný plat jako politik a je rovněž ústavní činitel, jeho oznámení o činnostech a příjmu podle zákona o střetu zájmů se nezveřejňují (srovnej příklad Slovensko, kde se příjem zveřejňuje do posledního eura). Není zveřejněna fotografie představitele soudu, není ani zveřejněna profesní historie soudce či představitele soudu, případně další doprovodné informace včetně relevantních informací o jím vydaných rozhodnutích (viz zveřejňování rozsudků). Není zveřejněn příjem soudce podle platových tabulek v návaznosti na jeho praxi ani poskytovatel dalších příjmů. Není třeba se obávat zneužití údajů např. obžalovaným, protože v registru o střetu zájmů se nezveřejňuje ani trvalé bydliště, ani konkrétní označení nemovitosti ve vlastnictví politika či soudce.

Zveřejňuje se pouze malá část rozsudků (ÚS, NSS, NS, krajské správní soudy, jinak výběrově – ani zde však nejsou někdy významná rozhodnutí publikována na internetu), takže si nikdo nemůže udělat vlastní nezávislý úsudek o kvalitě práce konkrétního soudce na základě jeho výstupů, aniž by s tím byly spojeny vysoké dodatečné náklady (úhrada nákladů na vyžádání dokumentů podle

zákona č. 106/1999 Sb.) nebo riziko ovlivnění pozorováním v případě osobní účasti na veřejném jednání. Vláda se teprve nedávno v Open Government zavázala, že rozsudky v jedné agendě začne zveřejňovat.⁴⁶ Podle informací z podvýboru pro digitalizaci justice půjde o agendu C, která se rozhoduje na krajském soudě v prvním stupni, přičemž bude využit stávající systém zveřejňování rozhodnutí. Nástroj pro anonymizaci soudních rozhodnutí i sbírku rozhodnutí vyvíjí ministerstvo interně s tím, že předpokládaný termín spuštění pilotní verze je leden 2020.

Již v předchozí diskusi v roce 2008 byla otevřeně deklarována významná mocenská role kolegia předsedů krajských soudů.⁴⁷ Kosař uvádí, že skutečnými neviditelnými pány české justice jsou jako jinde ve východní Evropě právě předsedové soudů, a upozorňuje na časté podceňování tlaků uvnitř justice, které mohou být stejně nebezpečné jako tlaky od vlády.⁴⁸ Samo kolegium předsedů krajských soudů se však neshodne na tom, jak by měl systém optimálně fungovat. To do značné míry přirozeně brání tomu, aby došlo ke koncentraci justičně politické moci v kolegiu předsedů krajských soudů.

System kvality soudnictví

System kvality není v Česku na rozdíl třeba od Nizozemska takřka žádný. Kvalitou v soudnictví rozumíme kvalitu služby⁴⁹ poskytované občanům, kteří se na soudy obracejí se žádostmi o rozhodnutí svých sporů. Tuto službu definuji jako kvalitní, pokud:

1. je finální rozřešení sporu předvídatelné a v souladu se zákonem včetně náležitého, rozumně dlouhého a srozumitelného odůvodnění rozhodnutí i případných odchylek od judikatury, které je stranám sporu osobně vyloženo, veřejně vyhlášeno a mediálně komunikováno tak, že nestranný pozorovatel dospěje k nepochybnému závěru, že soudce postupoval s náležitou péčí,
2. postup soudu je nezávislý a nestranný, přiměřeně vstřícný a empatický, předvídatelný, korektní, bez zbytečných průtahů včetně zamezení obstrukcí některé strany sporu, aby spor byl napříč všemi instancemi finálně rozřešen v přiměřené době.⁵⁰

⁴⁵ Registr justičních činitelů [online]. Dostupné na <<https://rejz.justice.cz/>>.

⁴⁶ Akční plán ČR Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020 [online]. Strana 12. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Akcni-plan-CR-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2018-az-2020.pdf>>.

⁴⁷ RYCHETSKÝ, c. d., str. 21–22.

⁴⁸ KOSAŘ, c. d., str. 390 a 408.

⁴⁹ Srovnej čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům [...]“ (zdůrazněno autorem).

⁵⁰ Podstatné jsou zejména doby, za které systém vygeneruje pravomocné rozhodnutí a rozhodnutí, kde je vysoká právní jistota, tj. které již nelze zpochybnit dovoláním či ústavní stížností nebo jiným podobným opravným prostředkem. Srovnej shodně BAŇOUCH, H. Jednoduchá řešení zvýšení efektivity českých soudů. In: Kysela (ed.), c. d., str. 141.

Je zjevné, že takto definovaná kvalita má rozměr postavený nejen na tvrdých datech, jako je měření rychlosti do pravomocného rozhodnutí nebo úplného skončení věci, ale také na profesionální a sociální kompetenci soudce. Je také zřejmé, že srovnávání kvality a kvantity (počtu vyřešených případů) může být relevantní pouze v rámci stejné agendy při zohlednění významných specifik případů (např. podstatně vyšší počet účastníků řízení), a to pouze na dostatečně velkých souborech dat.

Takto vnímaná kvalita vůči zdrojům (penězům na daný tým a odebrané služby) pak definuje efektivnost. Bez zohlednění alokovaných zdrojů (např. plat a počet asistentů) tedy nelze efektivnost soudce vůbec hodnotit.⁵¹ Efektivnost je důležitá kvůli tomu, že nám říká, jak dobře justice využívá peníze daňových poplatníků.⁵² Z jejich daní se totiž řešení sporů mezi různými stranami a trestání zločinců převážně fakticky platí.

Pro předvídatelnost rozhodování jako součásti výše definované kvality soudní služby má klíčový význam činnost nejvyšších soudů, sjednocujících judikaturu. Za nedostatky v této oblasti považuji zejména rozdílné výklady mezi vrcholnými soudy, přičemž v důsledku dlouhé doby trvání soudních sporů trvá ve sporných případech ustálení judikatury příliš dlouho⁵³ (ÚS, NS, NSS, VS) a je relativně vysoký počet soudů, ze kterých musí NS judikaturu sjednocovat (osm krajských soudů a dva vrchní). Současně dochází ke změně judikatury velkých senátů vrcholných soudů v důsledku rozhodnutí menších, tříčlenných senátů u ÚS.

V ČR neexistuje – ve vyspělých státech standardní – úprava měkkých nástrojů zvyšování kvality: vizity, hostování (existují stáže), podrobné sledování výsledků, průzkumy mezi uživateli justice, peer review, supervize, evaluace, pravidelná prověrka spisů⁵⁴ apod. (viz již zmíněná analýza), takže diskuse se typicky redukuje na kárné řízení, které je až nejzazším nástrojem. Ostatně ze statistik vyplývá, že pokud běží kárné řízení a soudce pozbude funkce, jde ve velké části případů nikoliv o odvolání, ale o dobrovolnou

rezignaci (což je stav v západních zemích běžný a stále se zlepšuje).⁵⁵ Je evidentní, že nezávislý status soudce může být také zneužit jako záminka, např. k tomu, aby se dále nevzdělávali, případně měli malé nasazení, což zvyšování kvality justice brání.

Už základní rešerší můžeme zjistit, že všechny státy s dobře hodnocenou justicí používají nástroje řízení kvality poskytované služby (např. Německo, Rakousko, Nizozemsko, Finsko). Standardy kvality mohou nepochybně vymežit u daného typu sporu i doporučenou přiměřenou délku soudního řízení, jakož i délku soudního rozhodnutí (např. dvě až tři stránky u odmítnutí pro zjevnou nepodstatnost), aby soudci byli vedeni ke stručnému a srozumitelnému odůvodnění jádra sporu a podstatných námitek. S klasikem by se chtělo říci, že nemají dost času na to, aby místo dlouhého textu napsali text krátký.

Kvalita je v ČR čistě v rukou soudců a předsedů soudů, kteří v problémových případech soudcům „domlouvají“ a v extrémních případech mohou podat kvůli průtahům kárný návrh. Když jsem ministerstvo požádal, aby mi poskytlo data o dobách řízení u jednotlivých soudců, která se zveřejňují na infosoud.cz, ministerstvo tři měsíce nereagovalo⁵⁶ a v telefonických urgencích mi sdělilo, že tato data musí složitě zjišťovat u dodavatele CCA, který je 20 let zaháčkovaný na Ministerstvu spravedlnosti, protože ministerstvo samo data nedisponuje, a že by to stálo desítky milionů, takže to není možné. Když jsem chtěl jako poslanec stejná data po Okresním soudu Praha-západ, předsedkyně soudu JUDr. Dana Smitková mne vyzvala k úhradě ve výši 5 700 600 Kč. Pokud tato data nemají soudy k dispozici bez složitého vyhledávání, je systém zjevně nastaven vadně. Proto dnes nelze objektivně analyzovat délky řízení včetně neskončených řízení a srovnávat je u jednotlivých soudců a agend.⁵⁷ Na lepší časy se blýská díky reportovací aplikaci, kterou zpracovává Pavel Pihera, autor systému APSTR a poradce ministryně financí.

Není pochybnosti o tom, že na kvalitu služby může mít negativní vliv i vyhoření soudce, což je jev typický u profesí veřejně

⁵¹ Měření efektivnosti systému je typické např. pro finskou justici.

⁵² Srovnání metodologií hodnoty za peníze uplatňovanou na Slovensku. FILKO, M. – KIŠŠ, Š. – ÓDOR, L. *Najlepší z možných svetov: Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike*. Březen 2016.

⁵³ Jen na úrovni Ústavní soud – obecné soudy vyhoví Ústavní soud cca 160–200 ústavním stížnostem ročně. Většinou tak mění judikaturu NS a NSS, které by už samy měly judikaturu sjednocovat. Podle cit. dopisu t. č. předsedy NS prof. Šámala: „V roce 2018 vyhlásil Ústavní soud celkem 82 nálezů k rozhodnutím Nejvyššího soudu, přičemž v 71 případech došlo ke zrušení rozhodnutí Nejvyššího soudu. Z celkového počtu 7655 věcí, které Nejvyšší soud rozhodoval v tomto roce, jde o zanedbatelné číslo.“

⁵⁴ KOSAŘ, c. d., str. 428. Dále také SVÁČEK, J. In: Kysela (ed.), c. d. str. 66.

⁵⁵ KOSAŘ – PAPOUŠKOVÁ, c. d., str. 43.

⁵⁶ *Žádost o informace na Ministerstvo spravedlnosti – data o soudních řízeních* [online]. Dostupné na <<https://redmine.pirati.cz/issues/12225>>.

⁵⁷ Obsah soudních databází umí číst a analyzovat například program APSTR autora Pavla Pihery.

služby, kterému je třeba s odbornou pomocí předcházet, případně ho řešit.⁵⁸

Není smyslem tohoto článku kritizovat konkrétní soudce, v žádném případě nechci zasahovat do jejich rozhodování a jsem rád, že v justici jsou opravné prostředky, nicméně ty nemohou suplovat celkový systém kvality. Pokud má činnost jednoho konkrétního soudce dopad na pověst justice, jistě lze nad jeho závěry a jejich nepochopitelností směrem k veřejnosti vyslovit pochybnosti. Například dřívější šéfredaktor *Respektu* Tomáš Němeček kritizoval práci soudce Vrchního soudu v Praze Pavla Zelenky: „Jsou to papírožrouti typu Pavla Zelenky, kdo bere naději, že by někdy soudy mohly být rychlé i spravedlivé.“ Samozřejmě je třeba trvat na tom, aby kritika byla racionální a férová. Takovou kritiku by pak měla každá veřejná moc ocenit, justici nevyjímaje, případně svůj postoj obhájit daty. V případě soudce Zelenky šlo o několik nezákonných, později zrušených a zejména nepochopitelných rozhodnutí. V miliardovém podvodu H-System nejprve dvakrát zrušil tresty několika manažerům H-Systemu kvůli údajně nedostatečnému odůvodnění, čímž řízení prodloužil, aby jim následně dal kvůli dlouhé době trvání řízení pouze podmínky.⁵⁹ Též v případě utýrání dítěte, které jeho otčím nechal udusit zvrátky, udělil roční podmínku. V obou těchto případech rozhodnutí revidoval Nejvyšší soud. Zelenka je také kritizován, že svým rozhodnutím bezdůvodně prodloužil řízení v kauze vytunelování CS fondů. Své rozhodování završil právě zmíněným vrácením kauzy politika Davida Ratha na začátek, když odmítl oprávněnost odposlechů, které podle něj nebyly řádně odůvodněny. Je zřejmé, že soudní systém musí mít nástroje, jak znemožnit neúčelné protahování řízení, zajistit veřejnosti přístupné odůvodnění práce soudců a řešit soudně prokázané excesy.

Na důvěře v soudy se bezpochyby částečně odrážejí i rozhodnutí kárných senátů NSS, které trestají některé případy pochybení soudců příliš mírně a nedostatečně svá rozhodnutí veřejnosti vysvětlují. Není přitom sporu, zda se skutek stal, ale jaké z něho mají být vyvozeny kárné důsledky. Při publikaci rozsudků neobstojí argument, že se člověk

nemůže seznámit se spisem, protože rozsudek obsahuje odůvodnění. Současně je třeba se vyvarovat nepatřičné generalizace, protože tyto případy jsou výjimkou, nikoliv pravidlem. Z publikovaných textů rozhodnutí a veřejně dostupných článků, včetně vyjádření NSS obhajujících postup soudu, je patrné, že kárné senáty nechávají v justici působit i soudce, kteří účastníkům řízení způsobují nemalé průtahy nebo jiné vážné škody. Kárný senát například ve zkratce rozhodl takto:

- Soudce Příhodu potrestal za změnu již vyhlášeného rozsudku snížením platu o 20 % na dobu pěti měsíců.
- Soudkyně Mašínová přišla o 30 % platu na dobu jednoho roku, protože soudila podjatá v zájmu sportovního funkcionáře Pelty, se kterým měla intimní poměr, aniž by se vyloučila.
- Soudkyně Králová přišla o 15 % platu na dobu jednoho roku, protože vyhodnotila výpověď „v extrémním rozporu s rozumným myšlením“.
- Soudkyně, která se dopustila průtahů ve 447 řízeních, byla potrestána snížením platu o 20 % na 1 rok.⁶⁰
- Soudce Hon způsobil průtahy ve 233 případech, mezi lety 2010–2013 neučinil žádný úkon v řadě případů, které byly v rozhodnutích NSS popsány na šesti stranách, za což byl potrestán snížením platu o 30 % po dobu jednoho roku.⁶¹

Adekvátnost postihu zhodnocuje Nejvyšší správní soud se znalostí konkrétního nápadu, výkonu a přidělených zdrojů. Nicméně je patrné, že opatření přijatá v návaznosti na excesy zmíněných soudců jsou neadekvátně mírná. Je to patrné důsledkem přísného posuzování kárných provinění optikou trestního práva.

Ani deklarovaná změna procesu na tzv. Pospíšilův model nevedla ke zpřísnění trestů.⁶² Z retrospektivy nelze protesty soudců a ústavní stížnosti proti Pospíšilově reformě označit jinak než za velký zbytečný humbuk a průvodní projev konzervativnosti justice. Protestovali, protože se báli přísnosti, zatímco měli protestovat, že změna je zbytečná, protože organizační změna sama o sobě nepřinese významný efekt.

⁵⁸ Jak bránit vyhoření soudců? Stážemi u nás i v zahraničí, říká prezidentka Soudcovské unie Daniela Zemanová. In: *Info.cz* [online]. Dostupné na <<https://www.info.cz/pravo/jak-branit-vyhoreni-soudcu-stazemi-u-nas-i-v-zahranici-rika-prezidentka-soudcovske-unie-daniel-la-zemanova-37288.html>>.

⁵⁹ Pro korektnost bych zde rád uvedl, že netrestní část kauzy H-System jsem také jako koncipient řešil, takže mám o celé této kauze informace.

⁶⁰ KOSAŘ – PAPOUŠKOVÁ, c. d., str. 40.

⁶¹ Česká justice: Vyhořelý soudce hromadil spisy, nyní rozhoduje o nezletilých a je třeba ho kontrolovat. In: *Česká justice* [online]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2015/02/vyhorely-soudce-hromadil-spisy-nyni-rozhoduje-o-nezletilych-a-je-treba-ho-kontrolovat/>>.

⁶² KOSAŘ – PAPOUŠKOVÁ, c. d., str. 79.

Regresy za škodu způsobenou soudními rozhodnutími ministerstvo vůči soudcům neuplatňuje,⁶³ což je pochybení ministerstva. Ministerstvo spravedlnosti neuplatnilo podle mých informací ani jeden regres vůči soudci, ačkoliv ročně uhradí částku cca 100 mil. Kč z titulu náhrady škody, za kterou odpovídá stát.⁶⁴ Je jasné, že regres nelze uplatňovat za odlišný právní názor nebo nejasnou judikaturu. Stejně tak je jasné, že situace, kdy není uplatněn zastropovaný regres ani u excesů, k nimž někdy dochází, je vyloženě absurdní a vůči jiným profesím nespravedlivá. Ministerstvo spravedlnosti ani soudy nijak nevyhodnocují, dokonce ani neevidují, v jakém rozsahu a u jakých soudů a soudců dochází k tomu, že je vyplacena náhrada škody či nemajetkové újmy v důsledku nezákonného rozhodnutí či průtahů v řízení. Z toho vyplývá i absence vyvozování jakékoli odpovědnosti za škodu způsobenou činností soudů, což znamená, že neexistuje ani motivace k nápravě. Riziko zneužití ministerstvem je poměrně nízké, protože jak o původním předmětu řízení, tak o kárném opatření, stejně jako o náhradě škody rozhodují soudy.

Politická nestabilita a pomalost inovací

Za 25 let měla Česká republika 19 ministrů spravedlnosti, tedy průměrný šéf resortu vydržel něco přes rok, což je zlomek doby potřebné pro jakékoliv zlepšení,⁶⁵ a není zde relativně politicky odstíněná instituce pro kontinuální správu justice. Poslední dlouhodobější ministr Pelikán navíc s justicí příliš nekomunikoval a výsledek tomu odpovídal. Krátká průměrná „trvanlivost“ ministra navíc snižuje respekt k této funkci. Za necelé dva roky po volbách konaných v roce 2017 máme již čtvrtou ministryni spravedlnosti. To vede k politické nestabilitě resortu, kdy sice část kontinuity udržují náměstci (kteří byli znovu přesoutěženi v nové systemizaci), ale celkově se nedaří udržitelně plánovat a dotahovat projekty.

To se promítá do malé míry inovací, kdy stát neskutečně zaostává za službami v soukromém sektoru. Míra inovací je malá i po zohlednění faktu, že justice je přirozeně

konzervativní obor. Občan nemá elektronický přístup ke spisu na dálku, spisy neobíhají elektronicky, ale za poplatek cca 500 Kč se posílají mezi soudy. Ani pověřený úředník soudu nemá přístup do běžných informačních systémů veřejné správy (např. evidence úřadu práce, dávky sociálního zabezpečení), takže každá lustrace musí být zadávána jako zvláštní požadavek. Advokát nemá na dálku přístup do spisu CEPR (centrální elektronický platební rozkaz), ačkoliv systém to umožňuje a uvnitř justice je tento přístup možný. Na základě mých interpelací ministerstvo nepodniklo žádné úkony, takže nefungují ani politické prostředky (podstatně lépe funguje spolupráce v oblasti legislativy, což je pro ministerstvo již zažitá oblast).

Podle ministerstva by pilotní projekt lepší digitalizace insolvenčního spisu měl být hotov v roce 2021. Ministerstvo však projekt zjevně nestíhá, chybí zde informatici a projektové řízení⁶⁶, zakázka za 200 milionů na e-ISIR byla zrušena a nyní běží znovu. Vývoj informačních systémů zcela zakrnel a IT systémy nenaplnily očekávání.⁶⁷ Ministerstvo má nevhodně nastaveny smluvní vztahy s dodavateli, zejména společností CCA (vendor lock-in). Neexistují legislativní předpoklady elektronizace v oblasti spisové služby, protože Národní standard elektronických systémů spisové služby nemá náležitě podrobnou úpravu standardu elektronického spisu, takže nelze mluvit o výměně dokumentů.

Pro justici řešili v první části roku 2019 vývoj informačních systémů všeho všudy cca čtyři zaměstnanci ministerstva, ačkoliv podle systemizace má jít o 20 programátorů, což se má nyní zlepšit založením nového odboru (na tom ovšem prakticky nejsou informatici, natož designéři služeb) a uzavřením rámcové smlouvy se státním podnikem Státní pokladna – centrum sdílených služeb. Do značné míry je za problémy zodpovědné Ministerstvo vnitra, které by mělo definovat požadavky na základní komponenty e-governmentu. Vláda by měla zlepšit podmínky pro specialisty ve veřejné správě, zejména jejich odměňování, aby mohla na trhu práce jako zaměstnavatel konkurovat soukromému sektoru a získala kompetentní pracovníky.

⁶³ Telefonický dotaz na Ministerstvo spravedlnosti, odbor odškodňování.

⁶⁴ Část této škody uhradí ministerstvo samo, část až na základě rozhodnutí soudu. Viz v obdobné věci kontrola NKÚ č. 11/03. Dostupné na <<https://www.nku.cz/assets/media/informace-11-03.pdf>>.

⁶⁵ ZEMANOVÁ, D. Meze možností současného modelu správy soudnictví v České republice z pohledu Soudcovské unie. In: *Quo vadis: Nejvyšší rada soudnictví*, c. d., str. 119.

⁶⁶ Podle formuláře žádosti o stanovisko hlavního architekta e-Governmentu k plánovanému ICT projektu eISIR [online]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=144773&pdf=1>>.

⁶⁷ BAXA, J. Nejvyšší rada soudnictví v roce 2015: krok vpřed, dva kroky vzad? In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?*, c. d., str. 117.

Další problémy

O asistentech soudců, zapisovatelkách a dalším personálu, jejichž nástupní platy jsou velmi nízké, takže schopné odrazují a ponižují, ani nemluvě. Tento problém je částečně v řešení, snad i díky tomu, že jsem v dubnu roku 2019 interpeloval premiéra Babiše, proč stát platí své lidi hůř než Lidl. V současné situaci rostoucích platů a vysoké zaměstnanosti jde však o řešení nedostatečné. Problémem je také složitost a rigidita procesních předpisů⁶⁸ (ostatně ČR je kritizována za chybějící řízení pro malé spory⁶⁹) a zejména jinak velmi kvalitní soudci správních soudů trpí neduhem zbytečně rozsáhlých odůvodnění, ve kterých se ztrácí podstata sporu v důsledku vypořádávání často zcela mimoběžných námitek. Taková rozhodnutí se v některých případech pohybují i v desítkách stran. Přitom část práce spočívá i ve schopnosti stručně vystihnout skutečnou podstatu sporu. Kvalita soudce musí spočívat také v tom, že složitý problém dokáže vysvětlit zjednodušeně, ve zkratce, aby mu porozuměli účastníci řízení i kolegové, a že efektivně hospodaří s pracovním časem, za který mu náleží plat z peněz daňových poplatníků.

Přidělování koeficientů, pomocí kterých se určuje časová náročnost jednotlivých agend, například ve správním soudnictví nebo vykonávacím trestním řízení, neodpovídá skutečné náročnosti. To je jednou z příčin zavalení správního soudnictví, kvůli čemuž se mimo jiné zdržují zásadní veřejně prospěšné stavby a záměry, které jsou správními soudy přezkoumávány. Ostatně z mých rozhovorů s úředníky pražského magistrátu vyplývá, že

u sporných staveb právě soudní přezkum zabere nejdelší dobu, což má významný dopad na výstavbu infrastruktury a bytů, zejména z důvodu ochoty investorů jít do projektů s tak dlouhou návratností investic. Zmínit lze i jiné případy zbytečných úkonů, jako je opakovaný přezkum důvodů omezení svéprávnosti nebo povinné ústní jednání u dědických věcí, které jsou zjistitelné bez pochybností ze spisu. Systém přidělení obtížnosti nápadu (podle něhož jsou v podstatě odměňováni advokáti buď paušálem, nebo počtem úkonů a podobně také úhrady ve veřejném zdravotnictví) u soudců nefunguje, takže nelze objektivně zhodnotit vyváženost rozdělení nápadu mezi soudce a jejich výkonnost.⁷⁰

Závěr

V aktuální politické situaci se soudnictví stalo žhavým tématem, a to jednak v důsledku způsobu obsazování hlavních postů v justici prezidentem republiky a jednak střetu zájmů předsedy vlády, který je trestně stíhán, a obsazení ministryně spravedlnosti. Je nutné hájit nezávislost soudců a současně usilovat o zlepšování kvality jejich práce. V tomto příspěvku jsem shrnul nejdůležitější problémy české justice, jak je vidím, jejichž vyřešení by podle mého názoru mělo největší pozitivní dopad na kvalitu soudnictví v České republice. Snažil jsem se je jasně pojmenovat. Do budoucna lze na identifikované problémy navázat návrhy vhodných přístupů k jejich řešení či zmírnění, adekvátního určení organizace soudnictví, obsazování funkcí a realistického plánu a řízení projektů v soudnictví.

⁶⁸ RYCHETSKÝ, c. d., str. 20.

⁶⁹ Tzv. small claims procedure, viz Světová banka, c. d.

⁷⁰ Historicky byly již za socialismu nastaveny normy na počet případů dané agendy za měsíc, přičemž v trestu se počítal každý účastník řízení. V Německu se užívá už od roku 2005 systém PEBBŠY.



AUDIOZÁKONY

Poslouchejte právní předpisy kdekoli a kdykoli

K dispozici 7 audiozákonů

Seznamte se s novou verzí aplikace
Jednoduše ve vašem tabletu nebo telefonu

Audiozákony připravujeme ve spolupráci
s advokátní kanceláří Hartman, Rychnovská – sdružení advokátů

