

Záznam z 1. jednání pracovní komise k posílení důvěry ve fungování justice

konaného v úterý 14. března 2023 od 12:30 do 14:33 prezenčně v budově Ministerstva spravedlnosti, Vyšehradská 16, Praha 2, místnost Kolegium

Prezenční listina

Přítomní členové: 8, 9 (příchod Petra Šuka v 13:12), 8 (odchod Tomáše Kubíka v 14:27)

Usnášeníschopnost: 6

Přítomní členové:

JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D. – ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády, Úřad vlády ČR

brig. gen. Mgr. Tomáš Kubík – Policejní prezidium České republiky, náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování

plk. JUDr. Jiří Mazánek – Národní centrála proti organizovanému zločinu, ředitel

JUDr. Robert Němec, LL.M. – Česká advokátní komora, předseda

JUDr. Igor Stríž – Nejvyšší státní zastupitelství, nejvyšší státní zástupce

JUDr. Petr Šuk – Nejvyšší soud, místopředseda

JUDr. Petr Zeman, Ph.D. – Institut pro kriminologii a sociální prevenci, ředitel

Omluvení členové s náhradou:

brig. gen. JUDr. Bc. Radim Dragoun, Ph.D. → *náhradnice plk. JUDr. Pavlína Foglar Marušincová, MPA, Generální inspekce bezpečnostních sborů, náměstkyně ředitele pro trestní řízení*

JUDr. Libor Vávra → *náhradník Mgr. Roman Lada, Soudcovská unie ČR, I. viceprezident*

Omluvení členové:

JUDr. Lenka Bradáčová, Ph.D. – Vrchní státní zastupitelství v Praze, vrchní státní zástupkyně

prof. JUDr. Bc. Tomáš Gřivna, Ph.D. – Univerzita Karlova, PRK Partners

Hosté:

JUDr. Jiří Kapras – Ministerstvo spravedlnosti, ředitel Odboru střetu zájmů a boje proti korupci

Bc. Tereza Kochová – Ministerstvo spravedlnosti, Oddělení boje proti korupci

Ing. František Kučera – Ministerstvo spravedlnosti, Oddělení boje proti korupci

Mgr. Jan Nevyjel – Úřad vlády ČR

Mgr. Kateřina Skalková – Ministerstvo spravedlnosti, ředitelka Odboru dohledu a kárné agendy

Průběh jednání:

Jednání zahájil **Michal Šalomoun** a ozřejmil důvod vzniku pracovní komise jednak v širším dlouhodobém smyslu k posilování důvěry lidí ve fungování justice, v konkrétnější podobě a v kratším časovém rámci pak k diskusi o vybraných negativních jevech, které se v justici vyskytují, a hledání možných řešení. Členové komise by měli diskutovat o dostupnosti potřebných dat, navrhnout řešení pro jejich sběr a následně poznatky shrnout pro potřeby rozhodování na politické úrovni včetně toho, zda jsou vůbec nápravná opatření potřebná.

Michal Šalomoun definoval pro potřeby dalšího projednávání následná problematická témata:

1. Analýza zneužívání trestního řízení pro uplatňování soukromoprávních nároků.
2. Analýza fenoménu úniku informací z trestního řízení.
3. Analýza zneužívání procesních práv soudce:
 - a. účelové rozložení sporů na několik dílčích bagatelních sporů,
 - b. nepodávání předběžných otázek k SD EU,
 - c. neumožnění pořizování zvukových záznamů a účasti veřejnosti.

1. Analýza zneužívání trestního řízení pro uplatňování soukromoprávních nároků

Michal Šalomoun zmínil problematické způsoby, jakým je trestní řízení zneužíváno. Prvním z nich je postup, kdy žalobce nechce u pohledávky riskovat nejistý výsledek soukromoprávního řízení a platit soudní poplatek, dovodí tedy úmysl druhé strany pohledávku nezaplatit a své pohledávky se tak začne domáhat za pomoci trestního řízení. Druhým postupem je, že soukromoprávní spor je již zahájen, ale žalobce se nachází v důkazní nouzi a přes trestní řízení se snaží posílit své důkazní postavení.

Tomáš Kubík zmínil, že z hlediska policie přichází v úvahu související trestný čin (dále jen „TČ“) podvodu a statistiky o tom, kolik oznámení bylo registrováno a kolik bylo odloženo podle § 159a odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), (dále jen „TŘ“). Od roku 2018 se dle těchto statistik u TČ podvodu snížil poměr odložených skutků z 13 % na cca 7,3 %. Rovněž u dalších skutků disponuje policie poměrně precizními statistikami, které je schopna nabídnout.

Jiří Mazánek doplnil, že obdobné téma bylo řešeno před přibližně 10 lety v rámci pracovní skupiny v resortu Ministerstva vnitra, kde byla problematika nakonec vztažena na nahlížení do trestního spisu, na které má ten, kdo podává trestní oznámení, za daných podmínek právo. Využíváním procesních institutů, např. žádost o výkon dozoru ze strany státního zastupitelství, se pak může v některých případech domáhat, aby docházelo k dalšímu prověřování, doplňování důkazů, přestože bylo rozhodnuto o odložení. Zvažována byla i možnost zpoplatnění podání trestního oznámení (vratný poplatek). V současné situaci nicméně podávání trestních oznámení není nijak omezeno a přístup ke spisu je také umožněn relativně velkému okruhu oprávněných osob.

Igor Stríž navázal, že problematiky, na kterou poukazuje Michal Šalomoun jsou si vědomi a dlouhodobě se jí Nejvyšší státní zastupitelství věnuje. Doplnil, že v této fázi diskuse nejde o nalezení řešení i vzhledem ke stávající právní úpravě, kdy jsou orgány činné v trestním řízení (dále jen „OČTŘ“) povinny se zabývat veškerou trestnou činností, o které se dozví, pakliže oznámení v sobě obsahuje všechny znaky skutkové podstaty, tj. že by mohly být naplněny. Jednou z cest, jak se potenciálně účelovými oznámeními účinně zabývat, je zaměřit se již od počátku na zkoumání subjektivní stránky, která např. v případě již zmíněného TČ podvodu odlišuje soukromoprávní delikty od trestných činů.

Roman Lada z pohledu soudců uvedl, že k nim se již věc dostává zpracovaná policií a státním zastupitelstvím a situace je pro ně již poněkud zjednodušena. Vyhodnocení situace pak je rovněž na zkušenosti a obezřetnosti soudců. Souhlasil, že je nutné se zaměřovat na subjektivní stránku případu, na zavinění.

Robert Němec z pohledu advokátů uvedl, že s tímto jevem přicházejí běžně do styku, nicméně podotkl, že podrobná statistika k dispozici není. Z hlediska advokátní etiky se případným excesivním jednáním advokátů zabývá Česká advokátní komora. Problematiku paralelního občanského soudního řízení a trestního řízení vnímá ze dvou pohledů. V prvním případě jde o paralelní zahájení obou řízení, v druhém případě k podání trestního oznámení může docházet i po letech od zahájení soukromoprávního řízení. V druhém zmíněném případě vyvstává otázka, zda by nebylo možné namítat překážku již probíhajícího řízení. V řadě případů podání souběžného trestního oznámení odkazují OČTŘ na zásadu subsidiarity trestní represe a uplatnění zásady *ultima ratio*, nicméně v některých případech k zahájení trestního řízení dochází.

Michal Šalomoun se dotázal, zda lze z dostupných dat zjistit, kdy dochází u již běžícího občanského soudního řízení k zahájení trestního řízení, kdo je v tomto případě oznamovatelem, jaký byl další procesní postup a jaká byla úspěšnost takového postupu.

Jiří Mazánek uvedl, že je nutné analyzovat, co se v současné době v evidenci trestního řízení (dále jen „ETŘ“) eviduje. Michalem Šalomounem v dotazu zmíněná data evidována nejsou.

Kateřina Skalková z pohledu Ministerstva spravedlnosti doplnila, že některá data v těch nejexcesivnějších případech, kdy je vyplácena náhrada škody za nezákonné trestní stíhání, by mohl evidovat Odbor odškodňování.

Igor Stříž poznamenal, že je možné sledovat řízení z pohledu toho, kdy byla konkrétní argumentace uplatněna, tj. zda již od počátku, nebo ne.

Robert Němec zmínil, že v rámci českého občanského soudního řízení nemá strana povinnost vznášet důkazy proti sobě. V rámci souběhu s trestním řízením si ale stěžovatel může tímto způsobem opatřovat důkazy, na které v občanském soudním řízení nárok neměl. To vnímá jako zásadnější problém než samotný souběh obou řízení. **Igor Stříž** souhlasil, že je jednoduché využít orgány státu, aby shromáždily obtížně dosažitelné důkazy a náhrady škody se domáhat v adhezním řízení. Poznamenal dále, že trestního řízení se zneužívá nejen v majetkových sporech, ale např. i v rozvodových sporech, kde už se ale OČTŘ více zaměřují na posuzování křivých obvinění a křivých svědectví.

Jiří Kapras v reakci na Roberta Němce uvedl, že z pohledu konstrukce trestního řádu z pohledu zásady oficiality není možné problematiku litispendence metodickými nástroji řešit a OČTŘ se věcí vždy alespoň do určité míry zabývat musí, alespoň v podobě některých procesních kroků. Jakákoliv změna, o které by bylo možné diskutovat, by tak musela být změnou TŘ.

Michal Šalomoun se dotázal, zda lze ze statistik zjistit, v jakém kontextu k podání trestního oznámení dochází. **Robert Němec** uvedl, že by bylo možné se pro představu dotázat regionálních zástupců České advokátní komory, kdy je nutné brát v úvahu rozsah a povahu takto získaných údajů. **Jiří Mazánek** rovněž uvedl, že i v rámci koordinátorů/zpracovatelů NCOZ SKPV lze obdobný dotaz například vzhledem k oznámení o poškození osobnostních práv učinit, nikoliv však s ambicí získat statisticky vyčerpávající data. Návazně se

Michal Šalomoun dotázal, zda lze ze statistiky odkládaných trestních řízení vyčíst, zda souběžně běželo občanské soudní řízení. **Jiří Mazánek** odpověděl, že jde o údaj, který se nesleduje a že by to muselo být zadáváno od současnosti jako nový statistický údaj v ETŘ, což by vyžadovalo konzultaci k technické proveditelnosti s příslušnou skupinou.

Michal Šalomoun by považoval za přínosné, aby vznikla dohoda do budoucna, který údaj by byl sledován, a s určitým časovým horizontem, např. jednoho roku, by byl vyhodnocen. **Igor Stříž** poznamenal, že ani tak by nebylo jisté, že by byl údaj vždy získán, neboť není u všech případů možné to s určitostí zjistit. **Jiří Kapras** navíc doplnil, že problém může být i v identifikaci příčinné souvislosti mezi občanským soudním řízením a trestním řízením, což zjednoduše zadávaného příznaku bez dalšího kontextu nemusí být jasné.

Petr Zeman s ohledem na zkušenosti z výzkumu doporučil, aby před zjišťováním jakýchkoliv údajů, byť na expertní úrovni, bylo vymezeno, co je myšleno pojmem zneužívání trestního řízení pro uplatňování soukromoprávních nároků. V proběhlé diskusi bylo zmíněno mnoho typů jednání, sporů nebo typů občanského soudního řízení. Je v souvislosti s pojmem zneužívání cíleno pouze na oznamovatele ze zlé vůle, nebo rovněž na ty, kteří nemusí vědět, jak si mají správně počínat? I za situace absence exaktních statistik lze na jednotlivých pracovištích uskutečnit expertní odhady, které mohou identifikovat, zda rozsah problému z hlediska jeho četnosti je takový, aby vyžadoval citelnější řešení. Sledované údaje by měly být v rámci celé soustavy policie, státních zastupitelství a soudů nastaveny jednotně. **Michal Šalomoun** souhlasil a z hlediska bližší definice sledovaných problémů uvedl problematiku TČ podvodu, dále sexuálních deliktů v rámci rozvodových řízení a rovněž fenomén kriminalizace autorského práva.

Robert Němec z pohledu korporátního právníka dodal, že u právnické osoby, která je obchodována na burze nebo je mezinárodně auditována, je zahájení trestního řízení zásadním problémem pro danou společnost s potenciálem vzniku značných škod.

Tomáš Kubík uvedl, že jako nejpovolanejší pro sběr dat a výzkum považuje Institut pro kriminologii a sociální prevenci (IKSP), kdy zároveň vyjádřil ochotu Policie ČR dodat potřebná data.

Petr Zeman zmínil, že v rámci vytváření expertního odhadu by bylo vhodné, aby každá složka soustavy určila kontaktní/dotazované osoby a vyjádřil ochotu pro účely zjišťování být s ostatními aktéry v úzkém kontaktu.

Roman Lada dodal, že kromě zjištění četnosti výskytu zneužívání trestního řízení je nutné se zaměřit i na to, jak pracovat s těmi, kteří nesou tíži toho, jak takové zneužívání rozpoznat, tedy s policisty a státními zástupci. Bylo by vhodné s nimi metodicky pracovat tak, aby se dříve než na jiné aspekty zaměřovali na subjektivní stránku a na okolnosti sporu. **Igor Stříž** doplnil, že dostat se k přesným datům není možné i proto, že typologicky stejné jednání může mít rozdílné důvody.

Michal Šalomoun závěrem bodu zdůraznil, že pro jakékoliv řešení je nutné politické reprezentaci předložit relevantní data / expertní odhady. **Petr Zeman** shrnul, že by následně na jednání předložil návrh možného dalšího postupu tak, aby byl co nejméně zatěžující pro všechny aktéry. Zběžně by byl vymezen zkoumaný problém, byly by určeny dotazované útvary a následně by byly odpovědi vyhodnoceny. **Michal Šalomoun** se s navrhovaným postupem ztotožnil.

2. Analýza fenoménu úniku informací z trestního řízení

Michal Šalomoun se v úvodu dotázal, zda lze nějak fenomén úniku informací z přípravného řízení, které je neveřejné, nějak řešit.

Igor Stříž zdůraznil, že je v první řadě potřeba definovat, co je to únik informací. Dále uvedl, že v současné době žádné úniky z fáze prověřování v přípravném řízení nejsou zaznamenány. Úniky se vždy koncentrují na okamžik zahájení trestního stíhání konkrétní osoby a na úkony s tím spojené (domovní prohlídky). V takovém okamžiku se ať už usnesení o zahájení trestního stíhání, nebo příkazy soudů k domovním prohlídkám dostávají k širokému okruhu lidí, kdy OČTŘ nad tímto ztrácí kontrolu. V rámci trestního stíhání si pachatel v postavení obviněného může zvolit, jaký způsob obhajoby chce. Kromě daných omezení může dokumenty např. zveřejnit na internetu, hájit se veřejně apod. Dalším aspektem jsou žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kdy přes jasné ustanovení, že informace o trestním řízení se neposkytují, judikatura Nejvyššího správního soudu přístup rozšířila natolik, že se poskytuje prakticky vše, jen v začerněné podobě. U veřejně známých osob pak i na základě anonymizované informace může dojít k jejich identifikaci. Nejvyšší státní zastupitelství ve spolupráci s ostatními OČTŘ řešení opakovaně a intenzivně hledá. U fáze prověřování je prevence jednoduchá vzhledem k malému okruhu osob, které se s informacemi seznamují. Z fáze po zahájení trestního stíhání dosud žádné řešení nalezeno nebylo. Maximálně přichází v úvahu co největší množství úkonů provádět elektronicky. **Igor Stříž** dále na dotaz Michala Šalomouna uvedl, že počet žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím je vysoký. Žadatelé se často snaží cestou žádosti domoci informací ze spisu, na které nemají nárok.

Robert Němec doplnil, že v rámci žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím Česká advokátní komora v minulosti neposkytovala informace, které by neposkytla i na základě jiného dotazu. V otázce, zda by měla být plná ochrana zdroje, když je informace zveřejněna advokátem, zástupci České advokátní komory na obdobných jednáních vyjádřili ochotu, aby advokát, který by na základě pokynu svého klienta informace poskytl, nebyl chráněn jako zdroj. Limitní pro zveřejňovaných informací ze spisu by pak měla být ochrana ostatních účastníků řízení, včetně ze strany novinářů.

Igor Stříž ozřejmil, že neveřejnost v rámci přípravného řízení znamená opak veřejnosti jako zásady trestního řízení. V některých zemích, například ve Francii, je trestní řízení utajované.

Tomáš Kubík pro úplnost doplnil, že za poslední dva roky ani odbor vnitřní kontroly, ani Generální inspekce bezpečnostních sborů nezjistily, že by nějaká informace unikla od Policie ČR. Podrobnost informací v odůvodněních pak vychází z judikatury soudů.

Robert Němec apeloval na legislativní řešení toho, aby do určité fáze trestní řízení nebylo veřejné. Možnost legislativního řešení zde vidí, oproti předchozímu projednávanému bodu, i **Igor Stříž** a domnívá se, že případně zákazu zveřejňování informací všem účastníkům řízení včetně obviněných by jejich právo na obhajobu kráceno nebylo.

Jiří Mazánek zdůraznil, že je opět nutné dobře definovat, jaký problém je řešen. Z hlediska vyšetřování je největší problém, když se usnesení o zahájení trestního stíhání dostane předčasně na veřejnost, ovlivňuje výslechy svědků a narušuje proces dokazování jako takový.

Igor Stříž jasně deklaroval, že ani vedení Policie ČR, ani vedení Generální inspekce bezpečnostních sborů, ani vedení státního zastupitelství nemá tendenci tyto problémy bagatelizovat nebo tajit, o čemž svědčí i to, že Policie ČR předává případy možných úniků

informací Generální inspekci bezpečnostních sborů, nebo že státní zastupitelství v případě zapojení státních zástupců věc přiděluje jiným státním zástupcům.

Dalším problémovým jevem je dle **Jiřího Mazánka** i to, že velmi často se v médiích konstruuje realita, která nemá oporu v trestním řízení, ale policejní orgán na to nemůže upozornit, aby neporušil vlastní zásady informování. Toto potvrdila ze zkušeností i **Pavlna Foglar Marušincová**.

Robert Němec v reakci na Igora Stříže potvrdil, že jako jednu z cest k vyřešení problému vidí, aby určitá fáze trestního řízení byla opravdu utajovaná. K názoru, že by zákaz zveřejňování informací v určité fázi trestního řízení právu na spravedlivý proces neuškodil, se z pohledu soudce přiklonil i **Roman Lada**. S tím dle pohledu **Jiřího Mazánka** souvisí i otázka, zda by například odůvodnění příkazů k domovní prohlídce musely být poskytovány všem osobám. Zda by neměly být do určité doby např. zahájení trestního stíhání založeny jen v trestním spise s možností přístupu podezřelého a jeho advokáta, nikoliv všem osobám.

Z hlediska dalšího projednávání na úrovni Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a jejích pracovních komisí a pro případná budoucí jednání zdůraznil **Michal Šalomoun** již zmíněnou problematiku poskytování informací z trestního řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Petr Šuk zmínil, že jakékoliv řešení tohoto problému se pravděpodobně neobejde bez legislativní změny.

3. Analýza zneužívání procesních práv soudce

Michal Šalomoun k tématu uvedl, že chování, na které tento bod cílí, se často nedá podřadit pod námitku podjatosti, například nepovolení pořizování záznamu z jednání nebo účasti veřejnosti, ale nabourává důvěru vůči průběhu procesu. Jako další problematiku vidí rozdělování sporů na bagatelní spory. Mohla by Česká advokátní komora uskutečnit šetření v rámci své členské základny a zjistit zkušenosti se zmiňovanými nebo obdobnými jevy? Následně by bylo možné vyhodnotit, zda mají získané zkušenosti podobný základ, nebo zda mohou být řešeny podobným způsobem.

Petr Šuk zmínil, že se nejedná o zneužívání procesních práv soudce, ale o nesprávný procesní postup. I přes veškerou snahu, stejně jako v jiných oborech lidské činnosti, nelze zajistit, že vždy bude vše probíhat *lege artis*. Přesto je správné k tomuto cíli směřovat. K dělení sporů na bagatelní spory uvedl, že se lze dle jeho názoru jednoduše procesně bránit. Návazně na ustálenou judikaturu Ústavního nemůže odvolací soud odmítnout odvolání s poukazem na bagatelnost jednotlivých kumulovaných sporů, když u nich existuje jednotící skutkový prvek, např. v případě nájemného za jednotlivé měsíce. Analogicky by tak mělo být přípustné odvolání i u sporů, které byly procesně rozděleny. Vzhledem k soudcům uplatňujícím nesprávný procesní postup pak vidí jako řešení se soustředit na vzdělávací a metodickou činnost, aby se těmto jevům do budoucna vyhnuli.

Vzhledem k odmítnutí předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SD EU“) jde dle **Petra Šuka** opět o nesprávný procesní postup a dle Ústavního soudu rovněž o odnětí zákonného soudce. Takového jednání se nicméně může dopustit pouze soud poslední instance. Jediným procesním nástrojem, které mají strany k dispozici, pokud soud nevysvětlil, proč k rozhodnutí o odmítnutí předběžné otázky k SD EU dospěl, je pak ústavní stížnost.

K neumožnění pořizování zvukových záznamů a účasti veřejnosti návazně **Petr Šuk** uvedl, že jde o porušení § 6 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Dle jeho názoru jde opět o odvolací důvod vzhledem k porušení práva na spravedlivý proces. Kromě zmíněného je opět jedinou další cestou k nápravě vzdělávání a metodická činnost.

Robert Němec zmínil, že za účinný nástroj pro projednávání zmíněných nesprávných procesních postupů považuje gremiální porady krajských soudů, kterých se v některých krajích mohou účastnit a jsou na ně zváni i regionální zástupci České advokátní komory a na kterých mohou poskytovat pohled a zkušenosti advokátů působících v daném regionu. Praxe mezi kraji ale není jednotná. **Petr Šuk** zmínil, že je možné o tomto z jeho pozice místopředsedy Nejvyššího soudu s předsedy jednotlivých soudů hovořit a pokusit se nalézt jednotný přístup. **Roman Lada** rovněž v posílení komunikace prostřednictvím účasti zástupců České advokátní komory alespoň na vymezené části gremiální porady nespatřuje zásadní problém.

Michal Šalomoun shrnul projednané a zopakoval prosbu na Českou advokátní komoru k uskutečnění šetření mezi jejími členy. **Robert Němec** vyjádřil ochotu toto uskutečnit, podotkl nicméně, že okruh témat a získaných zkušeností bude značně široký. **Petr Šuk** zmínil, že získaná data by byla zajímavá a mohla by napomoci prostřednictvím komunikace mezi relevantními aktéry problematickou situaci vyjasnit a přispět k řešení problému do budoucna. Nejvyšší soud se tak zapojí do řešení prostřednictvím vzdělávání. **Michal Šalomoun** nabídl spolupráci při definici otázek.

Michal Šalomoun přítomným poděkoval za účast, aktivní a konstruktivní přístup a jednání ukončil.

Zapsal: Ing. František Kučera