

Pracovní skupina pro

JUSTICI

(soudnictví a státní zastupitelství)

Shrnutí

Experti pracovní skupiny se shodli, že podstatnou a zároveň rizikovou událostí v oblasti justice byla nečekaná a neodůvodněná výměna na postu ministra spravedlnosti z dubna 2019. Důvodem jsou především silné pravomoci ministra spravedlnosti ve vztahu k soudnictví a státnímu zastupitelství. Tato výměna navíc přinesla změny vládní novely zákona o státním zastupitelství, které by mohly přinést posílení vlivu ministerstva. Experti dále považují za problematické nekonání prezidenta ČR Zemana ve věci navržení nového ústavního soudce a dále nestandardní komunikaci prezidenta a jeho kancléře směrem k některým soudcům.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

1) Výměna ministra spravedlnosti

S institucionální nezávislostí soudnictví úzce souvisí otázka, kdo vykonává soudní správu. V Evropě se vyskytují dva modely: ministerský model, v rámci kterého má výrazný vliv a kontrolu nad správou soudů Ministerstvo spravedlnosti a samosprávný model, kde nalezneme prvky soudní samosprávy, jako je např. soudcovská rada, na celostátní úrovni s kompetencemi v oblastech personální, materiálně finanční a rozhodovací.¹

V ČR funguje na základě politického rozhodnutí tzv. ministerský model správy soudů, v rámci kterého má ministr spravedlnosti velmi silné kompetence, přičemž v rámci soudnictví nemá žádného partnera pro tvorbu rozhodnutí. Ministr spravedlnosti některé soudní funkcionáře navrhuje a některé z nich také jmenuje. Dále rozděluje finanční prostředky na chod soudů a státního zastupitelství a připravuje návrhy zákonů.

¹ Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku, 2008, Senát, editace Jan Kysela

V kontextu ministerského modelu soudní správy je tedy pro fungování a nezávislost soudnictví důležité, kdo je ministrem spravedlnosti a jakým způsobem vykonává svou funkci. Stejně tak je důležité, aby na ministerstvu spravedlnosti existovala stabilita personální i přístupu k justici. Nečekaná a nedostatečně vysvětlená změna na postu ministra spravedlnosti vyvolává v rámci soudní soustavy nejistotu a zavdává příčinu k pochybnostem, zda výkonná moc respektuje princip dělby moci a nezasahuje nepřipustně do moci soudní.

Z výše popsaných důvodů je nečekané odstoupení ministra spravedlnosti Jana Kněžínska a jeho rychlé nahrazení Marií Benešovou, ke kterému došlo v dubnu 2019 [1], významnou událostí v oblasti soudnictví i justice obecně. Tato změna byla navíc oznámena den poté, co policie navrhla státnímu zastupitelství podat obžalobu na předsedu vlády v kauze Čapí hnízdo. [2]

2) Významné události v legislativní oblasti

Za ministra Kněžínska došlo k posunu v přípravě návrhu novely zákona o soudech a soudcích a návrhu novely zákona o státním zastupitelství – tyto návrhy měly za cíl reflektovat požadavky na posílení kvality výběru soudců a vedoucích státních zástupců, stejně tak posílit nezávislost nejvyššího státního zástupce na vládě. Změna na postu ministra spravedlnosti však přinesla i změny v legislativní podobě vládní novely zákona o státním zastupitelství. Např. do výběrové komise pro výběrová řízení na vedoucí státní zástupce má nově Ministerstvo spravedlnosti jmenovat 3 členy z pěti, namísto původních 2 členů. [3] Vládní novela byla v červnu 2019 předložena do meziresortního připomínkového řízení.

V Poslanecké sněmovně byly předloženy další dvě novely zákona o státním zastupitelství, a to poslanci TOP 09 a STAN (9. 5. 2019) Piráty, ODS a KDU-ČSL (21. 6. 2019). Také skupina senátorů přišla se svým návrhem (10. 6. 2019). Všechny parlamentní návrhy mají za cíl zavést neodvolatelnost nejvyššího státního zástupce mimo rozhodnutí o odvolání kárným senátem v kárném řízení.

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Expertní pracovní skupiny považují za rizikovou pro základní demokratické a právní principy celou řadu událostí.

Vážné pochybnosti vyvolaly okolnosti výměny na postu ministra spravedlnosti. Ministr spravedlnosti je v rámci českého tzv. ministerského modelu soudní správy významnou osobou, která zaručuje nezávislost soudnictví nebo naopak umožňuje politickou ingerenci (více k ministerskému modelu viz předchozí otázka). Pro zajištění nezávislosti soudnictví musí být každá změna na tomto postu mimo volební cyklus prováděna jen v nezbytných případech a musí být zcela zřejmé, z jakých důvodů se činí. To ovšem v dubnu 2019 nebylo splněno.

Na výměnu ministra spravedlnosti navazují další důležité události legislativní povahy. Přípravovaná vládní novela zákona o státním zastupitelství po nástupu ministryně Marie

Benešové doznala řadu změn [4] a její podoba, která byla postoupena do mezirezortního připomínkového řízení, sklídila kritiku ze strany státního zastupitelství a dalších veřejných aktérů. [5] Podle kritiků může novela ohrozit nezávislost státního zastupitelství. Problematická je především úprava složení výběrových komisí pro výběrová řízení na vedoucí státní zástupce, kde by ministerstvo mělo mít tři nominanty z pěti, přičemž jedním z nich by měl být soudce. Dále je kritizovaná úprava přechodných ustanovení, která by neúměrně zkrátila funkční období vrchním státním zástupcům a nejvyššímu státnímu zástupci.

Situace ohledně vládní novely dále eskalovala v souvislosti s vypořádáváním připomínek v rámci mezirezortního připomínkového řízení. Nejvyšší státní zástupce kritizoval ministerstvo spravedlnosti, že celý proces byl formalitou a jejich zásadní připomínky nebyly zapracovány, a dodal, že účelem zákona může být snaha zbavit funkcí vrchní státní zástupce a nejvyššího státního zástupce. [6]

Další významnou událostí je nekonání prezidenta republiky Miloše Zemana ve věci doplnění Ústavního soudu po rezignaci ústavního soudce Jana Musila ke dni 31. ledna 2019 [7]. Prezident na uvolněné místo navrhnul profesora Aleše Gerlocha, ten byl však Senátem 20. března 2019 odmítnut. Od té doby prezident nového kandidáta nenavrhnul. Z důvodu nekonání prezidenta je tak Ústavní soud nekompletní již sedm měsíců, přičemž od rozhodnutí Senátu o posledním návrhu je prezident nečinný již necelých šest měsíců.

Dalším rizikem je nestandardní komunikace kanceláře prezidenta republiky směrem k některým soudcům. Ve dvou případech měl kancléř Mynář mimoprocesně konzultovat živý případ s ústavním soudcem Vojtěchem Šimíčkem a soudcem Nejvyššího správního soudu Josefem Baxou, jak informoval týdeník Respekt [8]. V jednom případě měl prezident Zeman nabízet soudci Baxovi funkci předsedy Ústavního soudu, pokud bude v budoucnu rozhodovat podle jeho přání, jak vyplynulo z rozhovoru se soudcem Baxou pro Deník N. [9] Jednání prezidenta a jeho kancléře považují za nepřijatelné politici i odborná veřejnost. [10, 11, 12]

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Přes rizikový přístup politické reprezentace k nezávislosti justice je její pozice posílena díky zájmu veřejnosti, který nejlépe ilustrují proběhlé občanské demonstrace. Rovněž je důležité, aby nevládní organizace vytrvaly ve vytváření tlaku na vládu.

V postavení státního zastupitelství se tlak veřejnosti projevil mimo jiné tím, že nedošlo k obávaným personálním změnám, především, že nebyl odvolán Nejvyšší státní zástupce. Experti pracovní skupiny si však jsou vědomi, že přes podezřelé okolnosti při změně na postu ministra spravedlnosti, je úvaha ohledně neodvolání nejvyššího státního zástupce spekulativní, byť k této spekulaci vedou určité indicie.

Posílena byla díky občanským demonstracím i pozice soudnictví. Výkonná moc dlouhodobě nerespektuje principy ministerského modelu správy soudů, přičemž tento postoj zůstával

několik let mimo pozornost veřejnosti. Od jara 2019 se však tato situace změnila, veřejný tlak v podobě demonstrací a vyslovení požadavků na respektování nezávislosti justice pozitivním způsobem mění přístup ministerstva spravedlnosti. To se snaží více diskutovat o klíčových rozhodnutích a krocích týkajících se soudů, přičemž lze vysledovat určitou zdrženlivost, která se dříve neprojevovala ani v minimální míře. Ministerstvo spravedlnosti má samozřejmě stále stejně silné pravomoci a uplatňuje je, ale už s vědomím, že jeho rozhodnutí jsou veřejně sledována a budou podrobena veřejné diskusi, což je oproti minulosti rozdíl. Velmi důležité bude výběrové řízení na předsedu Vrchního soudu v Praze, veřejný zájem o tuto důležitou událost by mohl zvýšit transparentnost výběrového řízení a jeho důvěryhodnost.

V legislativní rovině lze očekávat velkou diskusi nad vládním návrhem zákona o státním zastupitelství, který obsahuje riziková ustanovení z hlediska nezávislosti a stability státního zastupitelství. Stejně tak bude podstatné, jak se vláda vypořádá s celou řadou zásadních připomínek k návrhu novely zákona o soudech a soudcích.

V personální oblasti je nutné sledovat obsazení vedoucích pozic v rámci soudnictví. Kvůli končícím mandátům se do dvou let uskuteční kompletní obměna vedení obou vrchních a všech krajských soudů.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

1) Soudnictví

V oblasti soudnictví by měla být přijata celá řada systémových, legislativních změn. Zaveden by měl být transparentní a pro celou ČR jednotný mechanismus výběru nových soudců a státních zástupců. Dále musí být urychleně zavedena transparentní pravidla pro výběr soudních funkcionářů, neboť kvůli končícím mandátům se do dvou let uskuteční kompletní obměna vedení obou vrchních a všech krajských soudů.

Dále by měla být poskytnuta všechna soudní rozhodnutí v anonymizované elektronické podobě k dispozici veřejnosti (podobně jako jsou již k dispozici rozhodnutí ÚS, NSS, NS).

Události posledních měsíců vedou experty pracovní komise k závěru, že ministerský model správy soudů v ČR nefunguje a není pravděpodobné, že by se v budoucnu situace mohla zlepšit. Řešení zásadních dlouhodobých problémů justice se má věnovat Ministerstvo spravedlnosti, to však svou pravomoc nevykonává a především neřeší problémy, jejichž řešení by přesáhlo volební období. Je tedy nutné otevřít debatu o změně modelu správy soudů a zřízení orgánu typu nejvyšší rady soudnictví, který by měl potřebné pravomoci, reprezentoval soudnictví, byl odborně schopný řešit jeho problémy a byl za jejich řešení rovněž odpovědný. V zahraničí můžeme nalézt příklady dobře fungujících orgánů tohoto typu, je možné uvážlivě převzít funkční prvky a posoudit, jak budou fungovat v prostředí ČR.

2) Státní zastupitelství

Dále by měla být celkově posílena nezávislost státního zastupitelství. V našem odborném prostředí bývá sice tradičně chápáno jako součást moci výkonné, to ovšem nevylučuje, aby bylo zajištěno jeho důsledné oddělení od politiky. Jedná se ostatně o trend, který je patrný i v jiných složkách výkonné moci (lze srovnat např. snahu o odpolitizování státní správy). Navíc v některých tradičních koncepcích dělby moci byla výkonná moc členěna do více složek, někdy právě v závislosti na svém politickém, či nepolitickém charakteru. Konkrétně je nutné zavést odvolatelnost nejvyššího státního zástupce jen na základě kárného řízení a zavést transparentní a jednotná výběrová řízení na vedoucí státní zástupce.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

“Ne všechny problematické situace, na které mohou soudci a státní zástupci v praxi narazit, je možné a vhodné upravovat právem. Proto je třeba rozvíjet i jejich vzdělávání v oblasti profesní etiky, které by se mělo stát povinnou součástí právnického vzdělávání. Již na jednotlivých právnických fakultách je třeba otevírat diskuze o profesně-etických dilematech, jakož i o samotném problému nezávislosti soudců, státních zástupců, justice jako celku.” (Martin Hapla)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

[1] Deník.cz, Kněžínek končí jako ministr spravedlnosti. Nahradí jej Marie Benešová [online], 18. 4. 2019, dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/knezinek-konci-jako-ministr-spravedlnosti-poda-demisi-20190418.html

[2] iRozhlas.cz, Posun v kauze Čapí hnízdo: policie navrhla obžalovat premiéra Babiše a další aktéry včetně jeho ženy [online], 17. 4. 2019, dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-kauxa-capi-hnizdo-obzaloba_1904171133_tec

[3] ČT24, Ministryně Benešová představila novelu zákona o státním zastupitelství. Měla by platit až od roku 2022 [online], 21. 6. 2019, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2848532-ministryne-benesova-predstavila-novelu-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-mela-platit-az>

[4] Seznam Zprávy, Přehledně: Co v Kněžínkově návrhu o státním zastupitelství změnila ministryně Benešová [online], 25. 6. 2019, dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prehledne-co-v-knezinkove-navrhu-o-statnim-zastupitelstvi-zmenila-ministryne-benesova-74803>

[5] ČT24, Ministryně Benešová představila novelu zákona o státním zastupitelství. Měla by platit až od roku 2022 [online], 21. 6. 2019, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2848532-ministryne-benesova-predstavila-novelu-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-mela-platit-az>

[6] Nejvyšší státní zastupitelství, Nejvyšší státní zástupce komentuje projednávání připomínek k zákonu o státním zastupitelství [online], 20. 8. 2019, dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/2414-nejvyi-statni-zastupce-komentuje-projednani-pipominek-k-zakonu-o-statnim-zastupitelstvi>

[7] iRozhlas, Ústavní soudce Musil předal prezidentovi svou rezignaci. Souhlasí s tím, aby ho nahradil Gerloch [online], 31. 1. 2019, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-jan-musil-ales-gerloch-ustavni-soudce-navrh-senat-jaroslav-kubera_1901311552_dok

[8] Časopis Respekt. „Pozor, volá Mynář“ Vyd. 7. 1. 2019, str. 14

[9] Kalenská, Renata. „Soudcova výpověď o Zemanově útoku na justici: Dával mi jasně najevo, jak máme rozhodnout, říká Baxa.“ Deník N. (online) Vyd. 16. 1. 2019. Cit. 31. 1. 2019. Dostupné z: <https://denikn.cz/54570/soudcova-vypoved-o-zemanove-utoku-na-justici-daval-mi-jasne-najevo-jak-mame-rozhodnout-rika-baxa/>

[10] Seznam Zprávy, „Nepřípustné, musí skončit.“ Politici reagují na Mynářovo ovlivňování soudců [online], 7. 1. 2019, dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prezidentuv-kancler-mynar-se-nazil-ovlivnovat-rozhodovani-soudcu-63515>

[11] ČT 24, Vyjádření prezidenta i kancléře o jednání se soudci jsou alarmující, říká šéfka Soudcovské unie [online], 22. 1. 2019, dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2712188-vyjadreni-prezidenta-i-kanclere-o-jednani-se-soudci-jsou-alarmujici-rika-sefka>

[12] Jakub Heller, Aktuálně.cz, Nezávislost soudů u nás není ohrožena jako v Polsku či Maďarsku, říká Rychetský [online], 22. 1. 2019, dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nezavislost-soudu-u-nas-neni-ohrozena-jako-v-polsku-ci-madar/r~ae67cd581e4711e9b7ed0cc47ab5f122/>

Za Fórum expertů

JUDr. Martin *Hapla*, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Lukáš *Kraus*

Mgr. Věra *Nováková*