

Pracovní skupina pro

STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ A SOUDNICTVÍ

Během prvního pololetí 2020 došlo ke změnám na dvou pro justici důležitých postech. Prezident jmenoval Petra Angyalossyho předsedou Nejvyššího soudu, aniž by svou volbu veřejnosti dostatečně odůvodnil. Tématem sledovaného období též byla etická pravidla pro soudce, což ovlivnilo rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ohledně soudce Sotoláře, který upravoval protokoly, když působil jako předseda senátu v kauze Opencard. Dle členů Pracovní skupiny vzbuzuje otázky rozhodnutí Nejvyššího státního zástupce nepodat žalobu na Andreje Babiše za přestupek proti zákonu o střetu zájmů, protože podle něj není ve věci závažný veřejný zájem. Experti též sledují absenci pokroku u některých důležitých novel – zejména změny exekučního řádu zavádějící teritorialitu exekutorů a novely zákona o státním zastupitelství ztěžující odvolatelnost Nejvyššího státního zástupce. Z pozitivního vývoje za uplynulé období experti poukazují na vydání publikace Mužské právo a pokrok v přípravě zákona o ochránci práv dětí.

Za Fórum expertů

Petra Masopust Šachová

Věra Nováková

Lukáš Kraus

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

Ve sledovaném období docházelo v oblasti justice k pozitivnímu i negativnímu vývoji. Členové Pracovní skupiny poukazují na legislativní průtahy v novelizaci exekučního řádu. Otázky dle expertů a expertek vzbuzuje jmenování Petra Angyalossyho předsedou Nejvyššího soudu a nepodání správní žaloby ve veřejném zájmu Nejvyšším státním zástupcem ve věci střetu zájmů Andreje Babiše. Naopak pozitivně experti a expertky hodnotí vydání publikace Mužské právo a postup v přípravě zákona, který by vytvořil funkci ombudsmana pro práva dětí. Oblasti justice se též dotkla pandemie koronaviru. Přijatá opatření v oblasti trestní justice mají znepokojující dopady na výskyt domácího násilí o a na ochranu obětí.

V první polovině roku 2020 došlo ke změnám na několika klíčových funkcích. Prezident Zeman v květnu jmenoval Petra Angyalossyho předsedou Nejvyššího soudu [1]. Členové Pracovní skupiny kritizují netransparentní a nedůvěryhodný proces výběru ze strany prezidenta. Prezident se nevyjádřil přímo k žádnému z kandidátů, které justiční autority označili za vhodné, vybral neznámou osobu a tuto svou volbu nijak nevysvětlil. Pochybnosti ohledně řádnosti celého procesu vyvolávají i zprávy z médií, že jednou z podmínek jmenování bylo, že kandidát podpoří přidělení Zemanovi spřízněného právníka Zdeňka Koudelky k Nejvyššímu soudu [2]. Prezident se k tomuto podezření nevyjádřil. Jeho přístup v tomto případě podkopává důvěru v justici, která je zásadní pro stabilní chod státu.

Události sledovaného období též oživily diskusi o etických pravidlech pro chování soudců. Důležitým vývojem v této oblasti je rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ohledně soudce Alexandera Sotoláře. Sotolář v roli předsedy senátu upravoval protokoly v kauze Opencard. Ty se poté lišily oproti zvukovým záznamům z jednání. Kárný senát shledal Sotoláře vinným a odvolal jej z funkce předsedy senátu Městského soudu v Praze. Z funkce soudce ale odvolán nebyl [3]. To vyvolalo kritické reakce, například od bývalého předsedy NSS Josefa Baxy, podle kterého tento případ patří mezi nejhorší soudcovská selhání a není jiná alternativa, než aby dotyčný soudce přestal soudit [4]. Soudce Sotolář svým jednáním zasáhl do veřejné listiny a zásadně narušil důvěru mezi instancemi, protože nadřazené soudy zpravidla z protokolů vycházejí. Vzhledem k závažnosti těchto kárných přestupků jeho setrvání ve funkci soudce výrazně poškozuje věrohodnost justice v očích občanů.

Členové Pracovní skupiny upozorňují na nepodání správní žaloby Nejvyšším státním zástupcem Pavlem Zemanem ve věci střetu zájmů Andreje Babiše. Jde o vývoj v již déle trvajícím případě podnětu Transparency International:

Těsně po konci sledovaného období došlo k vývoji v případě podnětu Transparency International na přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, že premiér Andrej Babiš není ve střetu zájmů. Rozhodnutí se týkalo premiérova údajného přestupku proti zákonu o střetu zájmů. Andrej Babiš čelil podezření, že stále ovládá média ze skupiny Mafra, která je součástí holdingu Agrofert [5]. Nejvyšší státní zástupce Transparency International odpověděl, že krajský úřad věc nesprávně posoudil. Za nesprávné označil právní posouzení zákona o střetu zájmů i otázky ovládnutí mediálních společností Andrejem Babišem. Přesto státní zástupce žalobu proti rozhodnutí nepodá, protože nebyla splněna podmínka závažného veřejného zájmu. S tímto závěrem se členové Pracovní skupiny neztotožňují: „Odůvodnění ukazuje, s jakou libovůlí lze také nakládat s veřejným zájmem a zásadou rovnosti.“ (Karel Eliáš). V srpnu ministerstvo spravedlnosti zamítlo druhý návrh na přezkum rozhodnutí Středočeského kraje [6].



(ze Zprávy Pracovní skupiny pro Ústavní systém a politické strany za 1. pololetí 2020)

Členové Pracovní skupiny k tomuto případu uvádějí, že argumentace Pavla Zemana není přesvědčivá a že jeho postup nebyl jasně vysvětlen veřejnosti. V tuto chvíli nelze říct, že je toto rozhodnutí nutně špatné – může například jít o procesní opatrnost a snahu neohrozit trestní řízení ve stejné věci [7]. Problémem tedy je zejména absence vysvětlení, které je v takto citlivé politické otázce žádoucí.

Experti a expertky dále kritizují legislativní průtahy v novelizaci exekučního řádu. Návrh, který čeká v Poslanecké sněmovně na 2. čtení¹, byl předložen již před rokem a čtvrt. A první návrh rozsáhlé novely pochází dokonce z léta 2014. Přesto se stále nepodařilo prosadit klíčové změny jako teritorialita exekutorů a princip jeden dlužník – jeden exekutor. Členové Pracovní skupiny uvádějí, že kvůli současnému systému jsou exekuce velkou součástí obchodu s chudobou v České republice. Vymáhání marginálních pohledávek, jako jsou pokuty z městské hromadné dopravy nebo exekuce z nebankovních půjček, jsou lukrativním byznysem, kde se náklady exekuce mohou dostat do výrazného nepoměru k vymáhané částce. Dle expertů za soustavným oddalováním řešení tohoto problému stojí malá politická vůle a silný lobbingový tlak proti novelizaci.

K žádoucímu pokroku nedochází ani ve věci ztížení odvolatelnosti Nejvyššího státního zástupce. Ten může být v současnosti odvolán vládou bez udání důvodu. Neexistují také pevná funkční období vedoucích státních zástupců, ani povinnost výběrových řízení. Vláda stále nepředložila vlastní novelu zákona o státním zastupitelství, která by tento problém řešila. Ve sněmovně leží užší poslanecký návrh², který by vyřešil nejdůležitější problémy současného stavu, ale poslanci vládních stran opakovaně odmítají jeho zařazení na pořad schůze.

„Je nešťastné, že vláda nebyla schopna během jednoho roku od avizování návrhu novely zákona o státním zastupitelství, přijít s široce akceptovatelným řešením posílení institucionální nezávislosti nejvyššího státního zástupce. Doporučení GRECO tak zůstane zřejmě opět nevyslyšeno a jeho naplnění tak bude úkolem pro další vládu.“ (Lukáš Kraus)

Pozitivně členové Pracovní skupiny hodnotí vydání publikace Mužské právo³. Tato kniha si klade dotaz, zda právní systém tak, jak je dnes nastaven, má stejné dopady na ženy a muže. Experti a expertky doufají, že tato událost otevře téma ženské perspektivy na právo a role žen v justici.

Nadějná je též příprava zákona o ochránci práv dětí⁴. Tento zákon by zřídil funkci ochránce práv dětí, který by mohl vyřizovat stížnosti dětí na postup úřadů, navštěvovat místa, kde jsou děti omezené na svobodě, prosazovat rovné zacházení s dětmi, nebo třeba provádět vzdělávací a osvětovou činnost. Dle členů Pracovní skupiny se zdá, že se podařilo vyřešit třetí plochy mezi ombudsmanem a jeho kompetencemi a kompetencemi nově vznikající funkce.

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

¹ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=545>

² <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=524>

³ www.muzskepravo.cz

⁴ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=894>



Z uvedených událostí považují členové Pracovní skupiny za zásahy do fungování justice zejména netransparentní okolnosti volby předsedy Nejvyššího soudu, nepodání žaloby na Andreje Babiše Pavlem Zemanem a průtahy v přijímání novely exekučního řádu. V případě jmenování předsedy Nejvyššího soudu dává prezidentovi Ústava významnou povinnost bez jakýchkoliv podmínek – proto je zde zvláště důležité, aby prezident tuto pravomoc vykonával způsobem, který bude vzbuzovat důvěru v jeho rozhodnutí. To se v tomto případě nestalo, protože jeho volba nebyla veřejnosti dostatečně vysvětlena. Absence vysvětlení je problémem též u nepodání žaloby kvůli nedostatečnému veřejnému zájmu ve věci střetu zájmů Andreje Babiše. Dle expertů a expertek se může stát, že se ukáže, že nepodat žalobu bylo správné rozhodnutí (třeba vzhledem k trestnímu řízení), ale v tuto chvíli tento postup, který není jasně vysvětlen, vzbuzuje pochybnosti o nezávislosti Nejvyššího státního zástupce.

I oblasti justice se dotkla pandemie koronaviru. Soudy se totiž věnovaly přezkumu mimořádných opatření, při jejichž přijímání došlo k řadě pochybení:

Za problematické lze považovat samotné vyhlášení nouzového stavu bez určení míry omezení základních práv, překračování kompetencí dle zákona o ochraně veřejného zdraví ministrem zdravotnictví a krajskými hygienickými stanicemi, riziko, že stát bude kvůli postupu dle krizového zákona mít povinnost nahradit způsobenou škodu právníkům a fyzickým osobám, absence odůvodnění v opatřeních vlády a mnohá další. K tomuto tématu experti doporučují analýzy Jana Wintra v sekci Aktuality na www.wintr.cz. Za nejsilnější zásahy konkrétně do oblasti politických práv členové Pracovní skupiny považují omezení konání zastupitelstev měst a obcí, omezení shromažďovacího práva nebo plošné zákazy vycestování ze země.

(ze Zprávy Pracovní skupiny pro politická práva za první pololetí 2020)

Členové Pracovní skupiny považují výraznou část chyb, ke kterým došlo, za neúmyslné a způsobené nízkou odborností vlády. Jinde se ale jednalo o úmysl. Experti a expertky konkrétně kritizují přijímání opatření formou vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. Volba této formy namísto opatření dle krizového zákona byla snahou vyhnout se povinnosti uhradit podnikatelům ušlý zisk, která se na opatření dle krizového zákona vztahuje. Experti a expertky vítají rozhodnutí Městského soudu v Praze, který takto přijatá opatření zrušil [8].

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Experti a expertky se obávají, že s blížícím se koncem současného volebního období Poslanecké sněmovny budou přibývat případy, kdy odpůrci protikorupčních zákonů budou jejich projednávání zdržovat, čímž mohou docílit jejich neprojednání a „spadnutí pod stůl“.

Nejistota též panuje ohledně výběru místopředsedy Nejvyššího soudu, kde se členové Pracovní skupiny obávají stejně netransparentního jmenování jako v případě předsedy. Současnému místopředsedovi soudu, JUDr. Romanu Fialovi, končí funkční období ke konci roku 2020. Místopředsedu dle Ústavy jmenuje prezident z řad soudců Nejvyššího soudu.

Experti a expertky jsou též znepokojeni vývojem v oblasti trestní justice. To částečně souvisí s pandemií koronaviru, která má za následek zvýšený výskyt domácího násilí [9], přičemž nastavení ochrany obětí je v současné době nedostatečné. Koronavirová opatření také omezují práva osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Omezení návštěv, nedostatečné zajištění náhradní komunikace a přerušování výchovných a



resocializačních programů vede k psychické deprivaci vězňených osob.

Oblast trestní justice ale trpí i problémy, které s koronavirem nesouvisí. V České republice je dlouhodobě bagatelizován problém trestných činů z nenávisti. Organizace, které se tomuto tématu věnují, nejsou dostatečně chráněny⁵, a často nedochází k zahájení trestního řízení. V případech, kdy je trestní řízení zahájeno, je stále kladen nedostatečný důraz na potřeby oběti. Oběti i nadále bývají odkazovány na civilní řízení.

Problematické je též současné fungování institutu podmíněného propuštění. Dle členů Pracovní skupiny neexistuje efektivní koncepce pro fungování tohoto nástroje, a chybí tak podpora odsouzených a příprava na jejich návrat do společnosti. Tyto aktivity suplují neziskové organizace s minimální podporou ze strany státu.

Experti a expertky též kritizují absenci koncepce trestní politiky obecně. Trestní politika České republiky postrádá jasné směřování a nadále pracuje se zastaralým vnímáním trestu jako odplaty za zločin. Dle členů Pracovní skupiny by bylo žádoucí, aby se trestní justice v duchu aktuálních trendů více zaměřila na náhradu způsobené újmy, přijetí osobní odpovědnosti pachatele, nápravu zasažených mezilidských vztahů, reintegraci trestným činem zasažených osob a podporu principu participace oběti a pachatele, například formou tzv. restorativních programů.

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.

Výrazné zlepšení fungování soudnictví by přineslo přijetí pevných a jednotných pravidel pro výběr soudců a soudních funkcionářů. V Poslanecké sněmovně čeká na druhé čtení novela zákona o soudech a soudcích⁶, která si toto klade za cíl. Dle expertů a expertek představuje návrh celkově pozitivní změnu, přestože je velmi kompromisní. Proto je důležité, aby jej Poslanecká sněmovna projednala před koncem volebního období.

V oblasti trestní justice by se podle členů Pracovní skupiny mělo Česko inspirovat Doporučením Rady Evropy o restorativní justici v trestních věcech⁷, které formuluje nové principy trestního práva, které by se měly promítnout do všech fází trestního řízení na úrovni politiky, praxe i legislativy.

V oblasti výkonu rozhodnutí expertky a experti doporučují reformovat exekuční systém, který v současné podobě fakticky znemožňuje dodržení zákonné povinnosti nezávislosti a nestrannosti exekutorů. Novelu exekučního řádu a občanského soudního řádu v současnosti projednává Poslanecká sněmovna.

„V systému exekucí je nutné zavést principy krajské místní příslušnosti a koncentrace řízení přijetím tzv. teritoriality exekutorů. Došlo by tak zamezení ingerence tržních principů do výkonu veřejné moci, což je hlavní příčinou současných problémů.“ (Věra Nováková)

⁵ <https://www.in-ius.cz/aktuality/ochrana-osob-se-zdravotnim-postizenim-neni-dostatecna.html>

⁶ <https://www.psp.cz/cgi-bin/win/sqw/historie.sqw?o=8&t=630>

⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e35f3



5) Jaké body by měly určitě obsahovat volební programy stran pro volby do Poslanecké sněmovny?

Experti a expertky by v programech politických stran rádi viděli zřízení Nejvyšší rady soudnictví jakožto odborného orgánu, změnu jednacního řádu Poslanecké sněmovny s důrazem na zamezení obstrukcí, schválení transparentního výběru soudců a soudních funkcionářů, přijetí exekutorské teritoriality a důraz na restorativní aspekty trestní justice.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

„V důsledku covidu jsem znepokojena některými dopady přijatých opatření v oblasti trestní justice - jde o zvýšený výskyt domácího násilí a nedostatečné ochrany obětí (je třeba proaktivně nastavit ze strany státu opatření, která pomohou obětem jejich situaci řešit) a omezení práv odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody (izolace osob - omezení návštěv, nedostatečné zajištění náhradní komunikace, přerušení výchovných a jiných resocializačních programů vede k psychické deprivaci vězňů).“ (Petra Masopust Šachová)

„Je nešťastné, že vláda nebyla schopna během jednoho roku od avizování návrhu novely zákona o státním zastupitelství, přijít s široce akceptovatelným řešením posílení institucionální nezávislosti nejvyššího státního zástupce. Doporučení GRECO tak zůstane zřejmě opět nevyslyšeno a jeho naplnění tak bude úkolem pro další vládu.“ (Lukáš Kraus)

„V České republice obecně chybí koncepce trestní politiky obecně – jde o zcela zásadní nedostatek, principy a priority nejsou systematizovány, chybí jasný směr. Stále uvažujeme v zastaralém módu minulého století – zločin a trest, místo abychom se v duchu aktuálních trendů soustředili na náhradu způsobené újmy, přijetí osobní odpovědnosti pachatele, nápravu zasažených mezilidských vztahů, reintegraci trestným činem zasažených osob a podporu kompetencí oběti a pachatele k vlastnímu řešení dané věci (tzv. princip participace), např. v rámci tzv. restorativních programů.“ (Petra Masopust Šachová)

„V systému exekucí je nutné zavést principy krajské místní příslušnosti a koncentrace řízení přijetím tzv. teritoriality exekutorů. Došlo by tak zamezení ingerence tržních principů do výkonu veřejné moci, což je hlavní příčinou současných problémů.“ (Věra Nováková)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

[1] Novinky.cz. Zeman jmenoval předsedou Nejvyššího soudu Petra Angyalossyho [online]. 20. 5. 2020. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zeman-jmenuje-noveho-predsedu-nejvyssiho-soudu-jehoz-jmeno-tajil-40324754>

[2] Respekt. Muž, který se vydává za emisara Hradu, řeší obsazení Nejvyššího soudu [online]. 21. 4. 2020. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/agenda/respekt-muz-ktery-se-vidava-za-emisara-hradu-resi-obsazeni-nejvyssiho-soudu>

[3] Pražský deník. Kauza Opencard: Soudce Sotolář je vinný, rozhodl kárný senát. Talár mu zůstane [online]. 14. 7. 2020. Dostupné z: <https://prazsky.denik.cz/zlociny-a-soudy/alexander-solotar-opencard-20200714.html>

[4] iRozhlas. Některým soudcům chybí sebereflexe, jejich setrvávání ve funkci justici poškozuje, říká soudce Josef Baxa [online]. 18. 7. 2020. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/josef-baxa-soudce-alexander-sotolar-erik->



[ambrus-soudy_2007180600_sto](#)

[5] ČT24. Středočeský kraj zastavil kauzu Babišova střetu zájmů [online]. 30. 9. 2020. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2937719-pravo-stredocesky-kraj-zastavil-kauzu-babisova-stretu-zajmu>

[6] Deník.cz. Ministerstvo nebude přezkoumávat Babišův střet zájmů. Není prý zákonný důvod [online]. 25. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.denik.cz/krimi/babis-stret-zajmu-20200825.html>

[7] Deník N. Studio N: Vyšší hra. Proč šéf žalobců nechtěl, aby Babiš dostal pokutu za střet zájmů [online]. 25. 8. 2020. Dostupné z: <https://denikn.cz/425238/studio-n-vyssi-hra-proc-sef-zalobcu-nechtel-aby-babis-dostal-pokutu-za-stret-zajmu/?ref=tema>

[8] ČT24. Soud zrušil čtyři vládní opatření. Ministerstvo zdravotnictví podá kasační stížnost [online]. 23. 4. 2020. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3082433-ctyri-opatreni-proti-koronaviru-jsou-nezakonna-soud-je-zrusil>

[9] ČT24. Domácí násilí během pandemie nabralo na intenzitě. Úřady se neshodnou na správném postupu [online]. 30. 6. 2020. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3130910-domaci-nasili-behem-pandemie-nabralo-na-intenzite-urady-se-neshodnou-na-spravnem>

