



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Vaše značka OSPR994/2019
Sp. zn. 19/2020/SZD/DK
Sp. zn. 5695/2019/VOP/DK
Č. j. KVOP-22219/2020
Datum 8. června 2020

Vážený pan
Mgr. Tomáš Gargulák
předseda soudu
Okresní soud v Uherském Hradišti
Svatováclavská 568
686 69 Uherské Hradiště

Vážený pane předsedo,

obracím se na Vás ve věci pokynu č. 1/2018 předsedkyně Okresního soudu v Uherském Hradišti, ze dne 1. dubna 2018 (dále také „pokyn“).

Pokyn v bodu 4. stanoví: „Všem osobám je zakázáno pořizovat zvukové a obrazové záznamy (dále jen „záznamy“) a zvukové a obrazové přenosy (dále jen „přenosy“) v budově Okresního soudu v Uherském Hradišti, popř. z jiného místa, kde soud jedná.“

Pokyn v bodu 6. stanoví: „Zákaz uvedený v bodě 4. neplatí pro osoby prokazatelně příslušné k hromadným (veřejným) sdělovacím prostředkům, které záznam či přenos hodlají uskutečnit v rámci tzv. zpravodajské licence, tedy v rámci informování o činnosti soudu. V případě ohrožení zájmů daných zvláštními předpisy je předsedkyně soudu oprávněna zakázat pořizování záznamů a přenosů i osobám uvedeným v tomto bodě opatření. V pochybnostech o splnění podmínek dle věty první tohoto bodu opatření platí v konkrétním případě rozhodnutí předsedkyně soudu; v případě nepřítomnosti předsedkyně soudu pak osoby, která ji dle platného rozvrhu práce zastupuje.“

Ve věci pokynu se na mě obrátil **stěžovatel**, který **namítal nezákonnost bodu 4. pokynu**. V rámci **šetření**¹ jsem Vás požádal o vyjádření, na jaké právní úpravě se zakládá zákaz stanovený v bodu 4. pokynu, z jakých důvodů byl přijat a zda byl v praxi realizován, případně za jakých okolností.

Vyrozuměl jste mě, že pokyn přijala Vaše předchůdkyně v reakci na osobní prohlídky z řad advokátů. Pokyn byl vydán podle § 127 odst. 1 písm. i) a j) zákona o soudech a soudcích² k zajištění bezpečnosti a pořádku v budově okresního soudu. Zákaz je realizován jeho zveřejněním a je na disciplíně každého návštěvníka, zda jej bude respektovat. Pokynem se řídí příslušníci justiční stráže, která dohlíží na bezpečnost v prostorách soudu. Správa soudu ani justiční stráž neevidují, zda a kolikrát, popřípadě za jakých okolností je pokyn v jednotlivých bodech dodržován. Uvedl jste, že přesto považujete bezpečnost za jednu z hlavních okolností soudního jednání, a to v čase před i po jeho konání. Pořizování zvukových a obrazových záznamů a přenosů v blízkosti, kde se pohybují účastníci řízení (poškození, svědci, děti, znalci atd.) považujete za bezpečnostní riziko. Takové jednání může ovlivnit i atmosféru soudního jednání.

1 Šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn. 5695/2019/VOP.

2 Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dle § 127 odst. 1 písm. i) a j) zákona o soudech a soudcích vykonává **předseda okresního soudu** státní správu okresního soudu tím, že **zajišťuje bezpečnost soudu** a úkoly krizového řízení a plní další úkoly, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpisy.

Dle § 3 odst. 3 zákona o vězeňské službě³ **justiční stráž zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů**. Dle § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě je justiční stráž podřízena při plnění svých úkolů příslušnému řediteli vazební věznice nebo věznice a **řídí se mj. pokyny předsedy soudu** nebo ředitele správního útvaru soudu.

Zákon přímo nestanoví, jakou právní formu mají mít opatření předsedy okresního soudu přijatá při výkonu státní správy soudu dle § 127 odst. 1 písm. i) a j) zákona o soudech a soudcích. Z povahy věci připadají v úvahu buď vnitřní předpisy (vnitřní pokyny), či opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud⁴ se obdobnou otázkou zabýval ve vztahu k opatření předsedy soudu ukládající justiční stráž provést kontrolu advokátů, soudních exekutorů a notářů při vstupu do budovy soudu dle § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.⁵ Soud dospěl k závěru, že toto opatření je tzv. vnitřním předpisem (interní instrukcí), nikoliv opatřením obecné povahy. Uvedl, že dané opatření (pokyn) předsedy soudu učiněné ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě „pouze“ konkretizuje úkoly a povinnosti justiční stráže stanovené v § 3 odst. 3 věty první zákona o vězeňské službě, tj. zajišťovat pořádek a bezpečnost v budovách soudů, a to včetně provádění osobní prohlídky a prohlídky všech věcí osob, které vstupují do budovy soudu.

Nejvyšší správní soud připomněl definici vnitřních předpisů dle doktríny, podle které se jedná o „akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením“.⁶ Interní normativní instrukce jsou „platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků“.⁷

3 Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25.

5 Ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích: „(1) Do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, je zakázáno vstupovat se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život nebo zdraví anebo pořádek. Tento zákaz se nevztahuje na soudce a na příslušníky ozbrojených sil a ozbrojených sborů, jestliže vstupují do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, v souvislosti s plněním svých služebních povinností.“

(2) Každý je povinen podrobit se osobní prohlídce a prohlídce všech věcí, které má u sebe, za účelem zjištění, zda neporušuje zákaz podle odstavce 1. Tato povinnost se nevztahuje na státní zástupce, advokáty, notáře a soudní exekutory, nestanoví-li předseda příslušného soudu jinak.“

6 Viz Hendrych, D. Správní věda. Teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2007, s. 75. Citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25.

7 Viz Kubů, L.; Hung, P.; Osina, P. Teorie práva. Praha: Linde, 2007, s. 60–61. Citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25.

Současně Nejvyšší správní soud zdůraznil, že uvedené neznamena, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek vůči adresátům veřejné správy. K ochraně veřejných subjektivních práv proti konkrétnímu postupu justiční stráže může sloužit např. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.⁸ Při posouzení případně vytýkaného postupu justiční stráže by se musel soud zabývat rovněž tím, **zda případně vnitřní předpis – opatření předsedy soudu (popřípadě pokyn z něj vyplývající) nejsou v rozporu s právními předpisy, protože vnitřní předpis sám není pramenem práva.**⁹

Domnívám se, že závěry citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou použitelné i v případě bodu č. 4 a 6 pokynu. Ačkoliv je zákaz v nich uvedený adresován veřejnosti vstupující do budovy soudu, fakticky se jedná o pokyn určený justiční stráží dohlížející nad pořádkem a bezpečností v budově soudu.

Obsahují-li vnitřní předpisy určité zákazy nebo stanoví-li povinnosti, které dopadají i na subjekty stojící mimo státní správu, musí mít takové zákazy či povinnosti oporu v zákoně.¹⁰ Pokud by justiční stráž postupovala v souladu s pokynem obsahujícím nezákonný zákaz, dopustila by se nezákonného zásahu ve smyslu § 82 soudního řádu správního.

Z hlediska pořizování záznamů a přenosů obsahuje zákon o soudech a soudcích pouze úpravu pro fázi soudního jednání.¹¹ Mimo soudní jednání obdobný zákaz neformuluje. **Takto formulovaný zákaz nevyplyvá ani z žádného jiného právního předpisu.** Právní úprava ochrany soukromí je upravena obecně v § 81 a násl. občanského zákoníku.¹² Podle této úpravy nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod.¹³ Zákonných důvodů umožňujících výjimku z uvedeného zákazu upravuje občanský zákoník několik. Jedná se např. o pořizování záznamů či přenosů k vědeckému nebo uměleckému účelu a pro tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství.¹⁴ Současně občanský zákoník umožňuje pořizování nahrávek a záznamů, a to i soukromé osoby, pokud se jím prokazuje protiprávní jednání a není-li taková nahrávka nepřiměřená.¹⁵

8 Dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

9 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25, cit. výše.

10 Článek 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod zní:

„(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

(3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

11 Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o soudech a soudcích stanoví: „Uskutečňovat obrazové nebo zvukové přenosy a pořizovat obrazové záznamy **v průběhu soudního jednání** lze jen s předchozím souhlasem předsedy senátu nebo samosoudce. S vědomím předsedy senátu nebo samosoudce lze pořizovat zvukové záznamy; kdyby způsob jejich provádění mohl narušit průběh nebo důstojnost jednání, může předseda senátu nebo samosoudce jejich pořizování zakázat.“ Obdobnou úpravu obsahují jednotlivé procesní předpisy.

12 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

13 Viz § 86 občanského zákoníku.

14 Viz § 89 občanského zákoníku.

15 Viz § 88 a 90 občanského zákoníku.

Pokud jde o **nahrávání úřední osoby** (např. soudních osob), zpravidla na takové záznamy a přenosy právní úprava obsažená v občanském zákoníku ani nedopadne, protože **výkon úředních povinností nepředstavuje projev osobní povahy**.¹⁶

Pokud jde o jednání soudních osob, **představují záznamy a přenosy určitou formu realizace zásady veřejnosti**,¹⁷ která plní důležitou funkci **při vnější kontrole výkonu moci soudní**. Jakkoliv tato zásada dopadá zejména na samotný postup soudu při jednání, kde má zamezovat nebezpečí tzv. kabinetní justice, jsem toho názoru, že ji nelze bez dalšího omezit výhradně na tuto dobu – dopad na řádný průběh soudního řízení může bezesporu mít např. i nevhodné chování soudce či jiné soudní osoby předcházející samotnému zahájení jednání.¹⁸

Výkon státní správy soudů a s tím spojená pravomoc předsedy okresního soudu dle § 127 odst. 1 písm. i) a j) zákona o soudech a soudcích, podle mého názoru, **nezahrnuje možnost stanovit paušální (obecný) zákaz pořizování záznamů a přenosů v budově soudu mimo jednací síň. K takovému postupu by byl předseda okresního soudu oprávněn jen v případě výslovného zákonného zmocnění**,¹⁹ které však v současnosti neobsahuje ani zákon o soudech a soudcích, ani jiné právní předpisy.

Ke stejnému závěru by bylo nutno dojít i v případě, že by pokyn představoval opatření obecné povahy. K tomu dodávám, že jednoznačnou definici opatření obecné povahy neobsahují ani právní předpisy,²⁰ ani nevyplyvá z judikatury správních soudů. V judikatuře se definice a klíčové znaky opatření obecné povahy neustále vyvíjí.²¹ Ve výše citovaném případě, který se týkal opatření předsedy soudu učiněného na základě § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, Nejvyšší správní soud uvedl, že o opatření obecné povahy se nemůže jednat z toho důvodu, že není splněna podmínka konkrétnosti (určitosti věci – předmětu regulace), protože předmětné opatření se týkalo neurčitého počtu případů určitého druhu (všech vstupů příslušníků vyjmenovaných profesních skupin) do budovy

16 Shodně viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. 8. 2018, sp. zn. 7892/2017/VOP; dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6150>; zpráva o šetření ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. 4346/2016/VOP, dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4976>; nebo zpráva o šetření ze dne 2. 10. 2017, sp. zn. 1411/2017/VOP; dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5466>. Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, č. j. 30 Cdo 64/2004; dostupný on-line z www.nsoud.cz.

17 Článek 96 odst. 2 Ústavy České republiky.

18 Obdobně ve vztahu ke státnímu zastupitelství viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. 3072/2015/VOP: „Jako nevhodné chování ve smyslu § 16b odst. 1 zákona o státním zastupitelství lze hodnotit mj. nevstřícnou a neprofesionální komunikaci s veřejností, a to i mimo přímý výkon funkce státního zástupce, např. na chodbě budovy státního zastupitelství.“ Zpráva je dostupná online z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3298>.

19 Obdobně jako v případě zákonného zmocnění dle § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

20 Negativní vymezení opatření obecné povahy stanoví § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj postupují správní orgány dle části šesté správního řádu upravující opatření obecné povahy „v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem, ani rozhodnutím“.

21 O pozitivní vymezení se pokusila judikatura, která pojímá opatření obecné povahy jako akt s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jde o akt správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu. Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65.

soudu.²² Obdobně v případě bodu č. 4 a 6 pokynu se jedná o neurčitý počet případů určitého druhu – a sice o neurčitý počet případů pořizování záznamů a přenosů z budovy soudu.

Bez ohledu na uvedené však i pro **opatření obecné povahy** jednoznačně platí, že **nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům žádné povinnosti**. K tomu se vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“²³

Rozumím tomu, že mohou nastat okolnosti, za nichž je možné považovat omezení práva pořizovat záznamy či přenosy v budově soudu mimo jednací síň za zcela přiměřený zásah. Zmínil jste stručně např. důvody ochrany nezletilých, poškozených, svědků a dalších osob. Také já **vnímám, že tyto osoby zasluhují zvýšenou ochranu v budově soudu i mimo jednací síň**. Obzvláště zjevné je to v případě svědků, kteří mají zákonem stanovenou povinnost svědčit,²⁴ tj. nemají ve většině případů jinou možnost než se do budovy soudu dostavit.²⁵ Přitom mohou být sami v pozici poškozených, podání svědeckví mohou také doprovázet obavy o vlastní bezpečí. Zákon o soudech a soudcích, ani další právní předpisy upravující práva a postavení těchto určitých skupin zranitelných osob,²⁶ však obecnou ochranu před pořizováním záznamů či přenosů v budově soudu nezakotvují. Předseda okresního soudu, má podle mého názoru, možnost vydat pokyn zakazující pořizování záznamů či přenosů v odůvodněných případech, kdy podle něj pořizování záznamů či přenosů dochází k ohrožení bezpečnosti a pořádku v budově soudu, což však v praktickém chodu soudu nepředstavuje ideální řešení. Předseda okresního soudu se také může pokusit o obecnější vymezení situací, za nichž bude považovat za přiměřené, aby justiční stráž zabránila pořizování záznamů či přenosů z budovy soudu, obávám se však, že s ohledem na znění příslušné právní úpravy občanského zákoníku to může být velice obtížné. Jsem připraven se touto otázkou podrobněji zabývat z vlastní iniciativy.

22 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018, cit. výše.

23 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Viz také čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního a § 173 odst. 3 správního řádu.

24 Viz např. § 97 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „Každý je povinen na předvolání se dostavit a vypovídat jako svědek o tom, co je mu známo o trestném činu a o pachateli nebo o okolnostech důležitých pro trestní řízení.“

25 Dle § 98 trestního řádu „[j]estliže se svědek, ač byl řádně předvolán, bez dostatečné omluvy nedostaví, může být předveden.“

26 Viz např. procesní úprava poškozených v trestním řízení, § 43 a násl. trestního řádu, procesní postavení svědků v trestním řízení, § 97 a násl. trestního řádu, § 126 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Na tuto otázku nedopadá výslovně ani úprava poskytování informací o trestním řízení a osobách na něm zúčastněných obsažená v § 8a a násl. trestního řádu.

Z platné a účinné právní úpravy předsedovi okresního soudu nevyplývá zákonné zmocnění přijmout paušální (obecný) zákaz pořizování záznamů či přenosů v budově soudu mimo jednací síň.

Rozhodl jsem se proto využít svého zvláštního oprávnění podle § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a **doporučit** zrušení bodu č. 4 pokynu č. 1/2018 předsedkyně soudu v Uherském Hradišti. V případě zrušení bodu č. 4 pokynu je namístě zrušit i bod č. 6 pokynu, protože je od bodu č. 4 odvozen a samostatně v daném znění pozbude smyslu.

Vážený pane předsedo, dovoluji si Vás požádat o **stanovisko** k mému **doporučení** ve lhůtě **60 dnů** od doručení tohoto dopisu k výše uvedené spisové značce.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)