



## **Připomínky veřejného ochránce práv**

**k návrhu instrukce Ministerstva spravedlnosti, kterou se mění instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 20/2002-SM, kterou se upravuje postup při evidenci a zařazování rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů do systému elektronické evidence soudní judikatury**

### **OBECNÉ PŘIPOMÍNKY**

#### **Absence zákonné úpravy**

Podobně jako moje předchůdkyně ve funkci si dovolím doporučit, aby povinnost soudů zveřejňovat rozhodnutí ve veřejně přístupné databázi byla stanovena zákonem o soudech a soudcích. Bez vytvoření zákonného podkladu v zákoně o soudech a soudcích instrukce ukládá soudům povinnost, která není pouhou konkretizací povinnosti vyplývající ze zákona (k čemuž by instrukce standardně měla sloužit). Z šetření mojí předchůdkyně (šetření pod sp. zn. 4292/2015/VOP) v minulosti vyplynulo, že úprava předmětné problematiky v „pouhé“ instrukci ministerstva dostatečná není, neboť Ministerstvo spravedlnosti nemá dostatečná dohledová oprávnění, kterými by v praxi zajistilo její naplňování (potvrzuje vyjádření ministra spravedlnosti ze dne 25. října 2016, č. j. MSP-71/2016-OI-SP/4). Tomu napovídá i nedostatečné naplňování stávající elektronické databáze judikatury provozované Ministerstvem spravedlnosti ze strany soudů. Jsem přesvědčen, že již na základě právě probíhající pilotní fáze bude možné realisticky zhodnotit nároky, které si zveřejňování soudních rozhodnutí na jednotlivých soudech vyžádá. Tedy odpadá hlavní námitka, kterou zástupci Vašeho ministerstva uváděli proti zakotvení této povinnosti do zákona na pracovním jednání v červenci 2019. V tomto ohledu shledávám jako pozitivní signál pro úspěšnost celého projektu, že v souvislosti s probíhajícím zkušebním provozem zveřejňování soudních rozhodnutí na třech obecných soudech nebyly dosud zaznamenány žádné zvláštní požadavky na jejich personální posílení či technickou vybavenost soudů (str. 7 důvodové zprávy). Úvahy o zakotvení zmíněné povinnosti soudů v zákoně (a současně i právo veřejnosti na dálkový přístup k nim), ve kterém by bylo možné specifikovat rozsah jimi zveřejňovaných informací, cílový stav k určitému datu a případně stanovit harmonogram k němu vedoucích jednotlivých kroků, rozhodně nepovažuji za předčasnou. Charakter tohoto úkolu, jeho dlouhodobost a nutnost promyšlené koncepce, vyžaduje jistou stabilitu, kterou může zajistit pouze jeho zakotvení v zákoně.

#### **Zveřejňování pouze prvoinstančních rozhodnutí**

Aktualizovaný návrh novely instrukce předpokládá v první fázi zveřejňování pouze prvoinstančních soudních rozhodnutí (vizte navrhovaný rozsah zveřejňovaných rozhodnutí uvedený v příloze č. 2 instrukce). Přestože rozumím záměru předkladatele nejprve ověřit na menším rozsahu zveřejňovaných soudních rozhodnutí funkčnost systému v praxi, nepovažuji takové nastavení zveřejňovaných soudních agend za vhodně zvolené. Jedním

z důležitých momentů bude i zajištění vzájemné spolupráce soudů různých stupňů na zveřejňování vydaných soudních rozhodnutí v konkrétní věci (navrhovaný § 19e instrukce). Domnívám se, že již v této fázi měla být rozhodnutí o opravných prostředcích (soudní agenda Co) zahrnuta do rozsahu povinně zveřejňovaných soudních rozhodnutí. Jedině tak by bylo možné funkčnost navrhovaného systému ověřit v praxi. Předchozí návrh se zveřejňováním rozhodnutí o opravných prostředcích počítal (rozhodnutí vrchních soudů o opravných prostředcích proti prvostupňovým rozhodnutím krajských soudů), aktuální návrh novely instrukce tuto změnu nijak nevysvětluje. Jsem toho názoru, že bez toho aniž by spolu s prvoinstančním rozhodnutím bylo zveřejňováno rozhodnutí nadřízeného soudu o opravném prostředku, nebudou moci být v plné míře naplněny cíle navrhované novely: zvýšení transparentnosti a předvídatelnosti soudního rozhodování. Právě znalost názorů nadřízeného soudu bude pro posouzení relevance právního názoru vysloveného v rozhodnutí soudů první instance klíčová. Navíc záměr zveřejňovat soudní rozhodnutí až po nabytí právní moci může vést v tomto ohledu k určitému zkreslení ve výsledcích hledání, neboť soudní rozhodnutí (určitého druhu), proti kterým nebude podán opravný prostředek, budou zveřejňována nejdříve, a teprve poté až ta soudní rozhodnutí, která budou předmětem přezkumu v odvolacím řízení. Uživatelé databáze nebude muset být zřejmé, který právní názor vyslovený v rozhodnutí soudu prvního stupně byl jako správný a probován odvolacím soudem a který naopak odvolacím soudem odmítnut (a z jakých důvodů). Z toho důvodu se domnívám, že zveřejňována by měla být i rozhodnutí nadřízených soudů o opravných prostředcích. Nepředpokládám, že by se tím nějak výrazně zvyšoval celkový objem zveřejňovaných soudních rozhodnutí. Dovolím si odkázat i na Váš příslib mojí předchůdkyni daný na osobním jednání dne 16. července 2020, podle kterého měla být již od počátku v databázi soudních rozhodnutí zveřejňována **všechna rozhodnutí krajských soudů v civilní agendě** (tj. jak prvoinstanční, tak odvolací).

### **Neprojojenost zřizované databáze soudních rozhodnutí s databázemi vrcholných soudů**

S výše uvedenou výhradou souvisí i moje další připomínka. Z návrhu novely instrukce není nijak zřejmé, zda a jakým způsobem má být (do budoucna) propojena zřizovaná databáze soudních rozhodnutí s již existujícími databázemi soudních rozhodnutí vrcholných soudů (elektronická databáze rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu a elektronická databáze rozhodnutí Ústavního soudu). Domnívám se, že elektronická databáze by měla být schopna uživateli nabídnout (či alespoň zprostředkovat) kompletní (nejlépe chronologický) přehled o rozhodnutích vydaných v jednotlivé věci všemi soudy (nikoliv jen bezprostředně nadřízenými). Z toho důvodu doporučuji jako doprovodnou informaci u každého záznamu o jednotlivém soudním rozhodnutí (§ 19f) vést i údaje o všech souvisejících soudních rozhodnutích vydaných ve věci (a jejich výsledku). S ohledem na uživatelský komfort by bylo vhodné, aby do budoucna se počítalo s možností záznamy k těmto rozhodnutím otevřít pouhým „proklikem“. V této souvislosti by měl návrh novely instrukce upravovat, jakým způsobem bude docházet k editaci/doplňování doprovodných informací k již zveřejněným soudním rozhodnutím (informace o probíhajícím/výsledku řízení o dovolání, ústavní stížnosti).

## **Zveřejňování pouze rozhodnutí „ve věci“**

Návrh novely instrukce počítá pouze se zveřejňováním soudních rozhodnutí vydaných ve věci. Uvedeným výčtem však, domnívám se, není vyčerpán výčet rozhodnutí, která by bylo vhodné zveřejňovat (i v této první fázi). Navrhuji proto rozšířit povinnost zveřejňovat rozhodnutí - a to na rozhodnutí ve věci samé, rozhodnutí, kterými se řízení končí, rozhodnutí o předběžném opatření, rozhodnutí o odkladném účinku, rozhodnutí ve vazebních věcech. Navrhuji u těchto rozhodnutí zveřejňovat také opravná usnesení.

## **Neprojojenost zřizované databáze soudních rozhodnutí s databází „významných“ rozhodnutí**

Moje předchůdkyně v souvislosti s předchozím návrhem novely instrukce (září 2019) kritizovala rozdílnou úpravu zveřejňování tzv. významných soudních rozhodnutí – zařazených do skupin A, B, C a E (§ 13) a úpravu zveřejňování soudních rozhodnutí podle části páté návrhu instrukce. Navrhovala proto, aby se způsob zveřejňování v případě obou výše zmíněných skupin soudních rozhodnutí co nejvíce sjednotil.

Stávající návrh novely instrukce v tomto ohledu učinil významný posun, když předpokládá, že rozhodnutí s judikatorním významem (§ 13 návrhu instrukce) nebudou do nově vytvářené databáze soudních rozhodnutí (podle § 19d odst. 1 návrhu instrukce) patrně vůbec zařazována a budou evidována pouze ve stávající databázi programu JUDIKATURA. Přestože akceptuji důvody (zejména technického rázu), které předkladatele vedly k rozhodnutí pro účely zveřejňování soudních rozhodnutí podle navrhované části páté instrukce zřídit zcela novou elektronickou databázi soudních rozhodnutí, není nijak vysvětleno, proč zmíněná významná soudní rozhodnutí (v rozsahu § 13) nebudou zveřejňována i v nově zřizované databázi spolu s ostatními soudními rozhodnutími. Právě tato rozhodnutí, jejichž zveřejnění doporučily evidenční senáty, by mohla být zajímavým obohacením zřizované databáze soudních rozhodnutí a zvyšovat její informační hodnotu pro veřejnost. Doporučuji proto předkladateli tuto otázku ještě přehodnotit.

## **Neprojojenost zřizované databáze soudních rozhodnutí se soudními rozhodnutími zveřejňovanými podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím**

Moje předchůdkyně v návaznosti na své šetření, jehož předmětem bylo zveřejňování soudních rozhodnutí v elektronické databázi Ministerstva spravedlnosti, navrhla<sup>1</sup> Ministerstvu spravedlnosti v souladu s § 22 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup>, aby soudní rozhodnutí poskytovaná na základě individuálních žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>3</sup> byla veřejnosti rovněž zpřístupňována (ve smyslu § 5 odst. 3 tohoto zákona) v elektronické databázi soudních rozhodnutí. V současnosti jsou tyto informace zveřejňovány pouze na úředních deskách jednotlivých soudů. Soudní rozhodnutí poskytnuté

---

1 Závěrečné stanovisko ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. 4292/2015/VOP/JHO, Vaše č. j. MSP-10/2017-OOJ-MET/14

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 Zákon č. 160/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

v anonymizované (resp. pseudoanonymizované) podobě podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou veřejnosti sice formálně dostupné, nicméně skutečnost, že tato rozhodnutí nejsou zveřejňována v centralizované databázi a při jejich vyhledávání nelze použít ani základní vyhledávací kritéria (podle sp. zn., druhu věci, fulltextem), jejich informační hodnotu značně snižuje. Zástupci Vašeho ministerstva mojí předchůdkyni na jednání dne 16. července 2020 přislíbili, že na základě novelizované instrukce budou mít soudy povinnost zveřejňovat v databázi soudních rozhodnutí i rozhodnutí poskytnutá na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Tomu odpovídalo i znění návrhu novely instrukce ze září 2020<sup>4</sup>. Povinnost zveřejňovat v databázi soudních rozhodnutí i rozhodnutí poskytnutá na základě zákona o svobodném přístupu k informacím však v aktualizovaném návrhu novely instrukce chybí. S touto aktualizací návrhu novely instrukce nesouhlasím a navrhuji, aby povinnost soudů zveřejňovat svá rozhodnutí poskytnutá podle zákona o svobodném přístupu k informacím (agenda Si) byla v návrhu novely zachována. Jsem přesvědčen, že toto doporučení napomůže dosáhnout i jednoho z cílů předkládané novely – snížit počet žádostí o informace. Budou-li moci žadatelé o informace snadno před podáním své žádosti zjistit, zda soudní rozhodnutí již nebylo dříve poskytnuto jinému žadateli, jsem přesvědčen, že této možnosti (minimálně část žadatelů) využije a žádost o informace nakonec vůbec nepodají.

## KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

### K bodu 5 [§ 2a odst. 2]

#### Způsob provedení pseudoanonymizace

Návrh v § 2a odst. 3 správně stanoví cíl prováděné pseudoanonymizace – vynechání údajů vypovídajících o identitě konkrétní fyzické osoby, které by mohly vést k její identifikaci. V této souvislosti se stanoví, že „je třeba při pseudonymizaci dbát na to, aby i po jejím provedení zůstalo rozhodnutí pokud možno srozumitelné“. Obsah důvodové zprávy naznačuje, že v praxi bude odstraňovaný osobní údaj nahrazován obecným pojmem (na str. 2–3 důvodové zprávy se k tomu uvádí: *například konkrétní adresu aplikace nabídne nahradit obecným pojmem „[adresa]“..... V případě potřeby (např. informací o zdravotním stavu apod.) je možno odstranit i celé odstavce jejich nahrazením popisem odstraněné entity („[odstavec]“*).

Rád bych v této souvislosti upozornil, že (pseudo)anonymizované údaje by měly být v zájmu srozumitelnosti nahrazovány obecnými popisy, které budou od sebe vzájemně odlišitelné ([adresa1], [adresa2], [svědek1], [svědek2], [nemovitost1], [nemovitost2] atp.). V případě, že v rozhodnutí bude nutné v zájmu ochrany soukromí fyzické osoby pseudoanonymizovat i text, který bude mít charakter zvláštní kategorie údajů podle čl. 9 a 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, doporučuji nahrazovat odstraňovaný text takovým popisem, který bude alespoň v obecné rovině vystihovat charakter odstraňovaného textu

---

4 Dopis Ministerstva spravedlnosti ze dne 2. 9. 2019, Vaše č. j. MSP-30/2019-OOJ-MET/10.

(v případě pseudoanonymizace údajů o zdravotním stavu např. „*chronický kašel způsobený kouřením cigaret*“ nahradit [informace o zdravotním stavu]. Doporučuji takto postupovat zvláště v těch případech, ve kterých odstraňované údaje byly pro soud důležitou okolností při rozhodování věci. Jsem si vědom, že takový způsob pseudoanonymizace nelze očekávat od elektronického nástroje (používaného softwaru) a bude vyžadovat aktivní účast/zásahy pracovníka soudu. Na druhou stranu lze předpokládat, že nutnost pseudoanonymizace těchto citlivých údajů bude spíše výjimečná, neboť k pseudoanonymizaci soudního rozhodnutí bude zpravidla postačovat odstranění ostatních identifikátorů fyzické osoby.

Z toho důvodu doporučuji, aby výše uvedený postup při provádění pseudoanonymizace byl promítnut i do navrhovaného textu § 2a odst. 3 instrukce. Minimálně však do metodických pokynů či uživatelské příručky, které jsou zmíněny v § 2a odst. 4 instrukce.

Současně se vyslovuji pro to, aby stejný postup při provádění pseudoanonymizace byl zaveden ministerstvem i v souvislosti s vyřizováním žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. To předpokládá odpovídající úpravu instrukce ministerstva č. j. 13/2008-SOSV-SP. Lze předpokládat, že elektronický nástroj pro pseudoanonymizaci soudních rozhodnutí by soudy mohly bez větších problémů a s vysokou efektivitou využít i v této agendě.

#### **K bodu 5 [§ 2b odst. 1 písm. a)]**

V navrhovaném ustanovení § 2b odst. 1 písm. a) se uvádí, že „*pseudonymizaci ohledně fyzických osob podléhají zejména ... osobní údaje spadající do zvláštní kategorie podle předpisů upravujících ochranu osobních údajů, a další osobní údaje, podle nichž by bylo možno fyzickou osobu identifikovat*“. Přestože pokyn k pseudoanonymizaci tohoto druhu údajů je patrně třeba vnímat v kontextu navrhovaného § 2a odst. 2 jako podmíněný existencí (zvláštních) okolností (např. široce medializovaného soudního případu, kdy bude možné, resp. není vyloučené identifikovat oběť na základě popisu skutkového děje trestného činu), může formulace navrhovaného textu § 2b odst. 1 písm. a) instrukce svádět k výkladu, podle kterého je třeba z pseudoanonymizovaného rozhodnutí odstraňovat tyto kategorie údajů vždy a ve všech případech. Není snad třeba dodávat, že k takovému postupu není důvod, pokud po odstranění dalších identifikátorů nebude možné „*citlivé údaje*“ vztáhnout ke konkrétní fyzické osobě. Doporučuji tento aspekt v souvislosti s rozsahem pseudoanonymizovaných údajů uvedených v § 2b odst. 1 písm. a) instrukce lépe vysvětlit v důvodové zprávě, popřípadě metodickém pokynu k provádění pseudoanonymizace.

#### **K bodu 5 [§ 2b odst. 3]**

V ustanovení § 2b odst. 3 instrukce se navrhuje: „*Pro pseudonymizaci údajů o právnických osobách a orgánech veřejné moci platí odstavce 1 a 2 přiměřeně*“. Podle důvodové zprávy (str. 4) je cílem takové úpravy ochrana fyzických osob, které jsou (např. personálně) propojeny s právníky osobami. Domnívám se, že dostatečnou ochranu osobních údajů, resp. soukromí fyzických osob, poskytuje navrhovaná úprava v § 2a odst. 2 a § 2b odst. 1 instrukce. Demonstrativní výčet pseudoanonymizovaných údajů v § 2b odst. 1 písm. a) instrukce zahrnuje i „*další osobní údaje, podle nichž by bylo možno fyzickou osobu identifikovat*“. Předpokládám, že za takové údaje bude možné považovat např. i „*údaje*

*zveřejněné ve veřejných rejstřících právnických a fyzických osob“* a jako takové je pseudoanonymizovat již na základě 2b odst. 1 písm. a) instrukce. Požadavek na automatickou pseudoanonymizaci údajů týkající se právnických osob (bez vazby na konkrétní fyzickou osobu) považuji za neopodstatněný a ustanovení za nadbytečné. Z toho navrhuji jeho vypuštění.

#### **K bodu 7 [§ 5 odst. 6]**

Podle návrhu § 5 odst. 1 instrukce mají být rozhodnutí soudu z hlediska významu pro rozhodovací činnost soudu evidovány ve vnitřní evidenci soudu ve skupinách A až F. Podle § 14 odst. 1 se soudní rozhodnutí evidovaná ve skupinách A, B, C a E evidují rovněž v centrální evidenci soudních rozhodnutí. Podle navrženého § 5 odst. 6 instrukce: *„Ve skupině E se evidují veškerá pravomocná rozhodnutí soudů všech stupňů, v nichž je aplikován některý z přímo použitelných předpisů Evropské unie.“* Z navrženého textu dovozují, že do skupiny E tak budou zařazována pouze rozhodnutí soudů, v nichž byla aplikována nařízení Evropské unie (čl. 288 SFEU). Dávám ke zvážení, zda by z hlediska významu pro rozhodovací činnost soudů neměly být evidovány i soudní rozhodnutí, ve kterých soudy přistoupily k přímé/přednostní aplikaci právní úpravy obsažené ve směrnici Evropské unie. Taková evidence by byla možná přínosem nejen pro rozhodování soudů v obdobných věcech, ale mohla by sloužit i jako indikátor nedokonale provedené transpozice do vnitrostátního práva.

#### **K bodu 19 (§ 19a odst. 1 a 2)**

Návrh novely instrukce se počítá pouze se zveřejňováním soudních rozhodnutí vydaných ve věci. S takto úzkým výčtem nesouhlasím. V tomto ohledu odkazuji na svoji připomínku uvedenou v obecné části.

#### **K bodu 20 (Příloha č. 2)**

Návrh instrukce předpokládá, že budou zveřejňována pouze prvoinstanční rozhodnutí. V databázi soudních rozhodnutí rovněž nebudou evidována rozhodnutí poskytnutá na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. S takovým záměrem nesouhlasím. Odkazuji v tomto ohledu na své připomínky, které jsem vyjádřil v obecné části (v částech Zveřejňování pouze prvoinstančních rozhodnutí, Nepropojenost zřizované databáze soudních rozhodnutí se soudními rozhodnutími zveřejňovanými podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Brno 3. srpna 2020

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(připomínky jsou opatřeny elektronickým podpisem)

