

Zveřejňování judikatury v centrální evidenci soudních rozhodnutí

Popis metody a výsledků výzkumu veřejné ochránkyně práv

Obsah

| | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Úvod..... | 2 |
| 2. | Výsledky empirického výzkumu | 4 |
| | A. Zveřejňování soudních rozhodnutí pohledem okresních, krajských a vrchních soudů | 4 |
| | A1. Naplňování evidence soudních rozhodnutí | 4 |
| | A2. Důvody nízké naplněnosti evidence soudních rozhodnutí a možná řešení..... | 7 |
| | A3. Další zjištění | 10 |
| | B. Zveřejňování soudních rozhodnutí pohledem odborné veřejnosti (advokátů a akademických pracovníků) | 12 |
| | B1. Využívání evidence soudních rozhodnutí | 12 |
| | B2. Důvody nízké naplněnosti evidence soudních rozhodnutí a možná řešení..... | 14 |
| | B3. Další zjištění | 16 |
| 3. | Shrnutí | 19 |

1. Úvod

Jedním z předpokladů pro naplnění práva na spravedlivý proces¹ je **řádné zveřejňování soudních rozhodnutí** – mělo by vést k **předvídatelnému rozhodování, sjednocení rozhodovací praxe a transparentnosti**. V České republice by k naplňování tohoto úkolu měla přispívat² evidence soudních rozhodnutí vrchních a krajských soudů, veřejná databáze judikatury okresních, krajských a vrchních soudů, kterou v květnu roku 2011³ zprovoznilo Ministerstvo spravedlnosti⁴ s cílem zvýšit právní jistotu občanů.⁵ Podle instrukce ministerstva by v „centrální evidenci judikatury“, která je umístěna i na veřejné síti internetu, měla být evidována významná rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů.⁶ Instrukce podrobněji stanoví způsob, jak dochází k výběru judikatury do této evidence. S nabytím účinnosti nového občanského zákoníku význam evidence ještě zesílil, neboť by mohla (měla) sloužit jako zdroj pro výklad nového předpisu, který je prozatím v praxi velice problematický.⁷ Zveřejňováním rozsudků by se kromě toho předešlo i mnoha žádostem o poskytnutí rozsudku podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejná ochránkyně práv však při své činnosti zjistila, že veřejná část evidence obsahuje pouze **2.875 rozhodnutí**,⁸ přičemž již při jejím spuštění před pěti lety obsahovala přibližně 2.000 rozhodnutí – za pět let její existence tedy přibylo pouze zhruba 800 rozhodnutí. Jen pro srovnání, databáze Nejvyššího správního soudu, kde tento soud zveřejňuje rozhodnutí svá i rozhodnutí správních senátů krajských soudů, obsahuje již víc než **95 tisíc rozhodnutí**.⁹ Na sousedním Slovensku se roku 2012 zveřejňují všechna soudní rozhodnutí a tamní databáze jich obsahuje již více než **1,9 milionu**.¹⁰

O nízkém tempu doplňování centrální evidence soudních rozhodnutí okresních, vrchních a krajských soudů svědčí i údaje za rok 2015, kdy bylo doplněno jen **75 rozhodnutí**.¹¹ Jelikož není příliš pravděpodobné, že by zdejší okresní, krajské a vrchní soudy vydaly za celý uplynulý rok tak nízký počet významných a zveřejněných

¹ Srov. kapitola 7.9.2 Právo na konzistentní judikaturu soudů. Kmec, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. ISBN 9788074003653.

² Srov. KORBEL, František a MELZER, Filip. Společenské a právní základy zveřejňování soudní judikatury a způsoby jeho realizace. Právní rádce. 2011, (9). KORBEL, František. Zveřejňování judikatury okresních, krajských a vrchních soudů. Jiné právo [online]. 2011 [cit. 2015-06-15]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/05/frantisek-korbel-zverejnovani.html>

³ S anonymizací vybraných rozsudků počítá instrukce od 1. března 2011. Zpracování rozhodnutí pro účely zpřístupnění ve vnitřní evidenci soudů a centrální evidenci soudních rozhodnutí však směrnice upravuje již s účinností od 1. ledna 2003.

⁴ Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 20. června 2002, č. 20/2002-SM.

⁵ Viz např. vyjádření tehdejšího ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila při spuštění databáze (<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/verejnost-se-muze-na-internetu-seznamit-s-rozhodnutimi-soudu-84549/>).

⁶ Vyjma rozhodnutí ze správního soudnictví.

⁷ Problémy s výkladem lze dovodit nejen z běžného užívání předpisu, ale také např. z potřeby Ministerstva spravedlnosti vydávat výkladová stanoviska Expertní skupinou Komise pro aplikaci nové civilní legislativy (<http://obcanskyzakonik.justice.cz/vykladova-stanoviska/>)

⁸ Jako součet všech rozsudků jednotlivých krajských a vrchních soudů: Městský soud v Praze 264, Krajský soud v Brně 195, Krajský soud v Českých Budějovicích 368, Krajský soud v Hradci Králové 882, Krajský soud v Ostravě 173, Krajský soud v Plzni 67, Krajský soud v Praze 119, Krajský soud v Ústí nad Labem 137, Vrchní soud v Olomouci 427, Vrchní soud v Praze 243 (ke dni 26. května 2016).

⁹ ke dni 26. 5. 2016. viz <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0>

¹⁰ ke dni 26. 5. 2016.

¹¹ konkrétně 13 Městského soudu v Praze, 2 Krajského soudu v Českých Budějovicích, 15 Krajského soudu v Hradci Králové, 11 Vrchního soudu v Olomouci, 34 Vrchního soudu v Praze (ke dni 26. května 2016).

hodných rozhodnutí, jeví se spíše, že zveřejňování soudních rozhodnutí naráží na systémové problémy.

Ochránkyně se proto rozhodla **provést výzkum s cílem prozkoumat praxi okresních, krajských a vrchních soudů při naplňování volně přístupné evidence judikatury (včetně organizačního zajištění), zjistit důvody vedoucí k nízkému počtu zveřejňovaných rozhodnutí a navrhnout možná řešení.** Jako metoda sběru dat byl použit survey¹² a jako technika sběru dat byl zvolen elektronický dotazník dostupný na webových stránkách ochránce. Sběr dat probíhal v termínu od 1. března 2016 do 13. května 2016. Osloveny byly všechny okresní, krajské a vrchní soudy České republiky. Dotazník vyplnilo 64 z 88 okresních soudů, všech 8 krajských soudů a oba vrchní soudy – návratnost tedy dosahuje 77 %.

Druhou část šetření tvořil **průzkum mezi odbornou veřejností, konkrétně mezi advokáty a akademiky.** Cílem bylo **prozkoumat míru, v jaké advokáti a akademičtí pracovníci právnických fakult využívají veřejnou část centrální evidence, zjistit jejich názory na její užitečnost a prozkoumat poptávku po jejím lepším naplnění.** Dotazníkové šetření mezi advokáty bylo provedeno ve spolupráci s Českou advokátní komorou: výzva k vyplnění elektronického dotazníku na webových stránkách ochránce byla zveřejněna v newsletteru komory v březnu 2016. Dotazník celkem vyplnilo **139 advokátů.** Veřejná ochránkyně práv zároveň prostřednictvím e-mailu oslovila vedoucí všech kateder právnických fakult Univerzity Karlovy, Masarykovy univerzity, Západočeské univerzity a Univerzity Palackého. Z celkem 50 oslovených vedoucích kateder vyplnilo dotazník **20** z nich. Vzhledem na poměrně nízký počet respondentů z řadů advokátů i akademiků nelze výsledky šetření považovat za reprezentativní a slouží pouze k dokreslení situace v oblasti zveřejňování judikatury.

¹² Metoda sociálně vědního výzkumu založena na hromadném sběru a analýze dat.

2. Výsledky empirického výzkumu

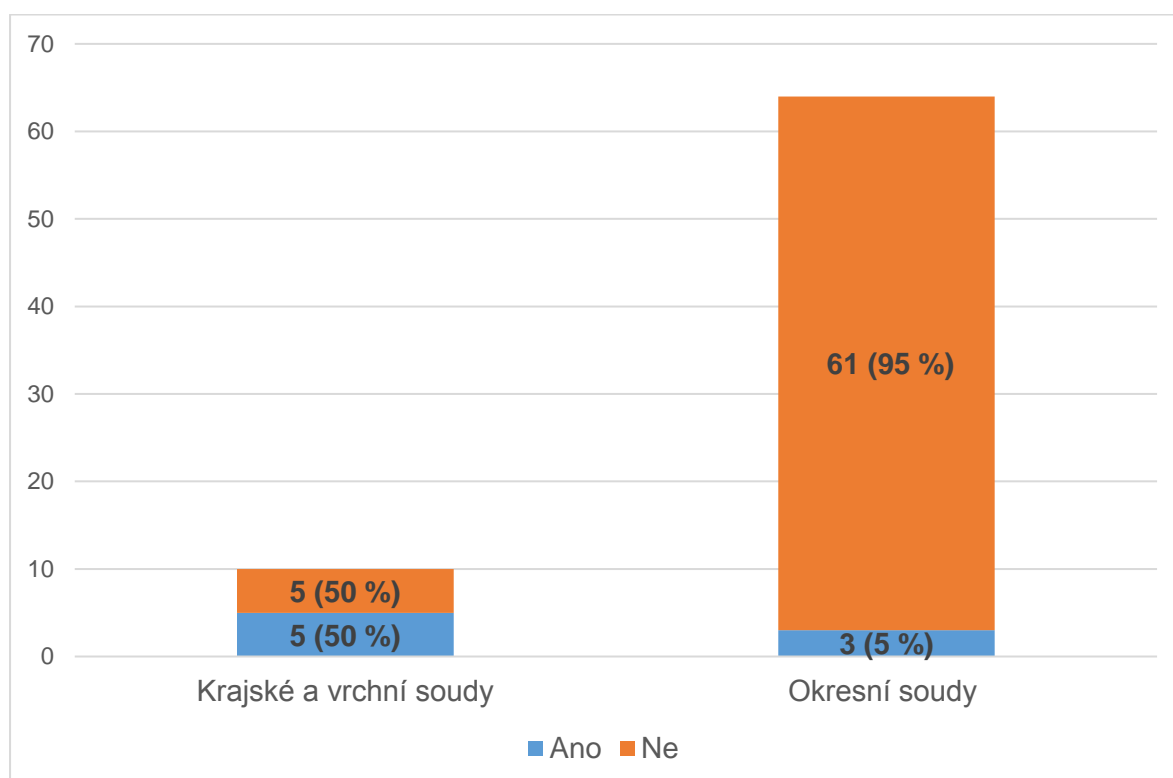
Šetření bylo zaměřeno na dvě hlavní skupiny respondentů: a) okresní, krajské a vrchní soudy a b) odbornou veřejnost, konkrétně advokáty a akademické pracovníky. V případě první skupiny se dotazník týkal zejména praxe soudů při naplňování volně přístupné evidence judikatury (včetně organizačního zajištění) a důvodů vedoucích k nízkému počtu zveřejňovaných rozhodnutí. V případě odborné veřejnosti se dotazník soustředil na prozkoumání jejich zkušeností s centrální evidencí rozhodnutí a případné poptávky po její vyšší naplněnosti.

A. Zveřejňování soudních rozhodnutí pohledem okresních, krajských a vrchních soudů

A1. Naplňování evidence soudních rozhodnutí

Navzdory tomu, že evidence soudních rozhodnutí byla zpřístupněna již v květnu roku 2011, počet dostupných judikátů není příliš vysoký a k doplňování dochází velice pozvolna (za rok 2015 bylo doplněno jen 75 rozhodnutí). Jak ilustruje Graf 1, míra aktivity jednotlivých soudů se v tomto ohledu značně liší: až polovina dotázaných krajských a vrchních soudů a až 95 % okresních soudů v uplynulém roce nezveřejnila, respektive nepředložila ke zveřejnění ani jedno soudní rozhodnutí. Je přitom spíše nepravděpodobné, že by tyto soudy za celý rok nevydaly žádné zajímavé a zveřejnění hodné rozhodnutí.

Graf 1 Počet a podíl soudů, které v uplynulém roce (2015) zveřejnily/předložily ke zveřejnění v centrální evidenci rozhodnutí alespoň jedno soudní rozhodnutí



Jeví se tedy, že naplňování centrální evidence stojí a padá na malém počtu aktivních soudů (dle vyjádření respondentů dodal za rok 2015 alespoň jedno rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové, Krajský soud v Ústí nad Labem, Městský soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci, Vrchní soud v Praze a okresní soudy v Pardubicích, Českém Krumlově a Hradci Králové).

Co se týče krajských a vrchních soudů, z kontroly centrální evidence¹³ vyplývá, že za rok 2015 dodalo alespoň jedno soudní rozhodnutí celkem pět soudů (Krajský soud v Hradci Králové, Krajský soud v Českých Budějovicích, Městský soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci, Vrchní soud v Praze), přičemž počet zveřejněných rozhodnutí varíuje od 2 do 34 (průměrně jde o 15 rozhodnutí).

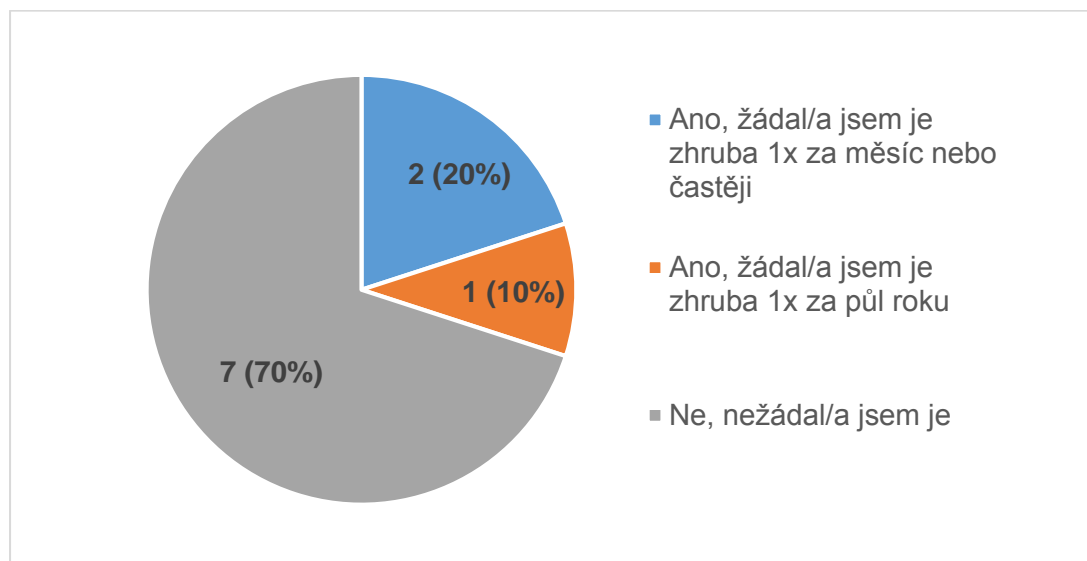
U okresních soudů platí, že na naplňování centrální evidence rozhodnutí se podílí pouze zlomek z nich (v uplynulém roce předložily krajským/vrchním soudům ke zveřejnění alespoň jedno rozhodnutí pouze tři okresní soudy). V případě všech třech soudů nešlo podle jejich vyjádření o jejich vlastní iniciativu, ale pouze o reakci na žádost vyšších soudů. Počet předkládaných judikátů je velice nízký, dle vyjádření dotčených okresních soudů šlo v uplynulém roce pouze o 1 až 5 rozhodnutí.

Z komentářů okresních soudů vyplývá, že okresní soudy zpravidla čekají na zájem a iniciativu vyšších soudů například i kvůli tomu, že zajímavější případy bývají často napadány odvoláním. Jeden z respondentů například uvedl: „*Jako okresní soud jsme toliko první instancí a z nemalé části jde o rutinní rozhodování typově opakujících se sporů, navíc často s nulovou aktivitou zejména žalované strany (a v nezanedbatelném množství i bez žádoucí aktivity žalující strany). Společně se zkrácenými odůvodněními nejde o rozhodnutí, jejichž zveřejnění by bylo přínosným. V případě složitějších kauz zpravidla věc prochází přezkumem odvolacího soudu, tj. až po této fázi a touto instancí je zveřejňování smysluplné. Proto i také sama instrukce předpokládá, že těžiště evidence leží mimo okresní soudy.*“

Jeví se však, že vzájemná očekávání okresních a vyšších soudů ohledně aktivity při zveřejňování soudních rozhodnutí se do značné míry míjejí. I když okresní soudy čekají na vyzvání od vyšších soudů, jak ukazuje Graf 2, více než dvě třetiny krajských a vrchních soudů (70 %) za uplynulý rok ani jednou nevyzvaly okresní soud k zaslání rozhodnutí ke zveřejnění do centrální evidence (alespoň o jedno rozhodnutí žádal Krajský soud v Hradci Králové, Krajský soud v Českých Budějovicích a Městský soud v Praze). Uváděným důvodem je zejména to, že zveřejňování rozhodnutí okresních soudů ponechávají na jejich iniciativě (uvedlo ho 6 ze 7 soudů). Jeví se tedy, že současná nízká naplněnost centrální evidence soudních rozhodnutí je kromě jiných příčin i výsledkem nejasností ohledně toho, kdo má zaslání rozhodnutí iniciovat, přičemž okresní soudy i krajské/vrchní soudy se domnívají, že tento úkol náleží druhé straně.

¹³ ke dni 26. 5. 2016

Graf 2 Počet a podíl krajských/vrchních soudů, které v roce 2015 alespoň jednou vyzvaly nižší soud, aby zaslal rozhodnutí ke zveřejnění do centrální evidence rozhodnutí



Zdá se, že soudy (paradoxně) zveřejňují soudní rozhodnutí spíše prostřednictvím komerčních právních informačních systémů (např. Aspi) než prostřednictvím veřejně přístupné centrální evidence. Za uplynulý rok zveřejnila touto cestou alespoň jedno rozhodnutí polovina krajských/vrchních soudů a pět okresních soudů, což je více než počet soudů, které zveřejnily alespoň jedno rozhodnutí v centrální evidenci. V případě některých soudů jde za rok 2015 dokonce o desítky až stovky rozhodnutí (viz Tab. 1). Je však nutno upozornit, že informaci o počtu rozhodnutí zveřejněných prostřednictvím právních informačních systémů poskytlo pouze sedm krajských/vrchních soudů a sedm okresních soudů; ostatní respondenti neodpověděli, resp. uvedli, že o tomto počtu nemají informace.

Tab. 1 Počet rozhodnutí zveřejněných prostřednictvím právních informačních systémů (např. Aspi) v uplynulém roce (2015)

| | Minimum | Maximum | Průměr |
|-------------------------------------|---------|---------|--------|
| Krajské a vrchní soudy (N=7) | 0 | 722 | 279 |
| Okresní soudy (N=7) | 0 | 53 | 13 |

Pozn. Ostatní respondenti na otázku neodpověděli, resp. uvedli, že o tomto počtu nemají informace.

Malá naplněnost evidence soudních rozhodnutí vrchních a krajských soudů se projevuje i tím, že odborná i laická veřejnost je nucena žádat o poskytnutí rozhodnutí soudu dle zákona č. 106/1999 Sb. Jak ukazuje Tab. 2, krajské soudy tímto způsobem za uplynulý rok poskytly v průměru téměř dvě stovky soudních rozhodnutí, co ilustruje nemalý zájem veřejnosti. Tento postup však může být z hlediska časového i finančního zatěžující jak pro žadatele, tak i pro samotné soudy.

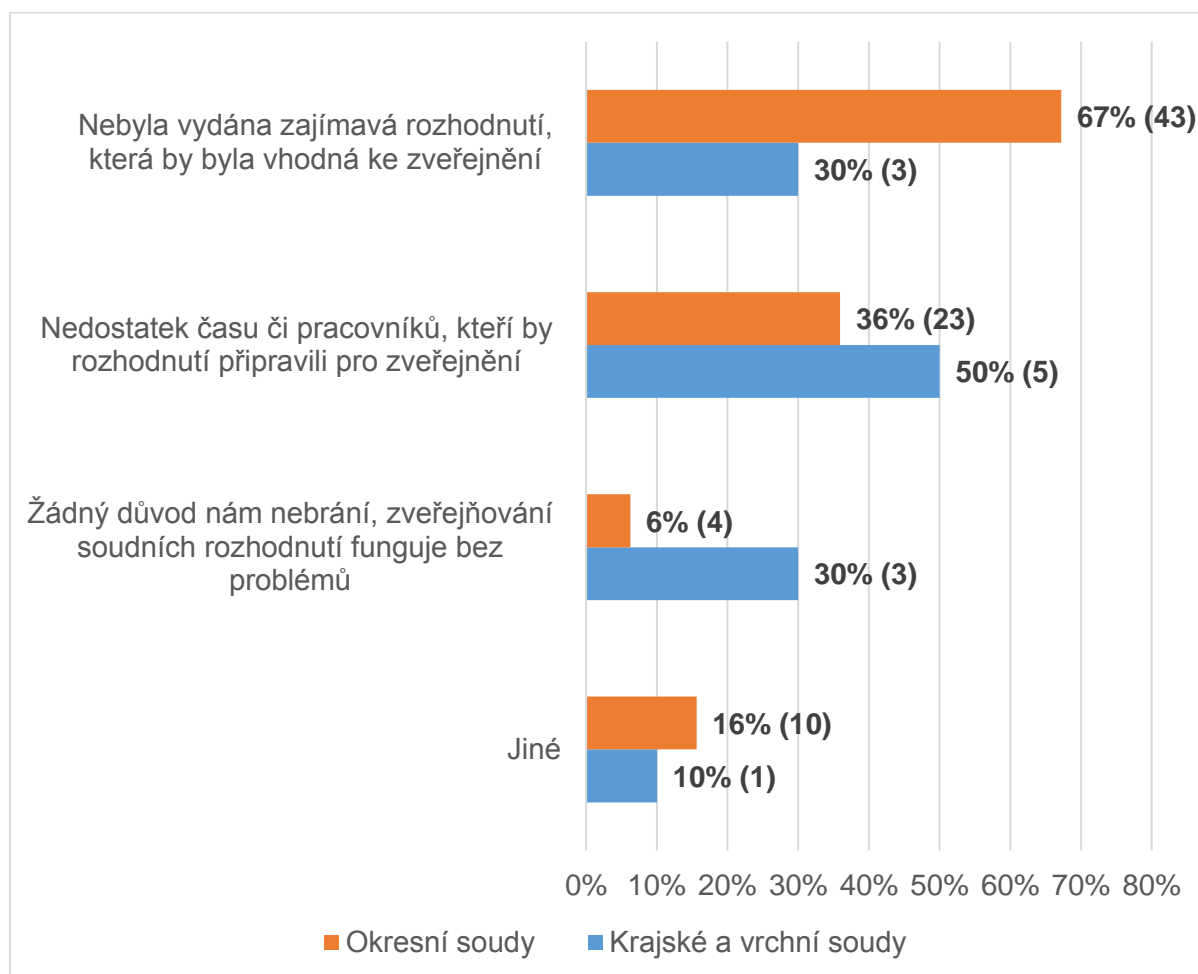
Tab. 2 Počet rozhodnutí poskytnutých na základě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. za rok 2015

| | Minimum | Maximum | Průměr |
|--------------------------------------|---------|---------|--------|
| Krajské a vrchní soudy (N=10) | 51 | 600 | 190 |

A2. Důvody nízké naplněnosti evidence soudních rozhodnutí a možná řešení

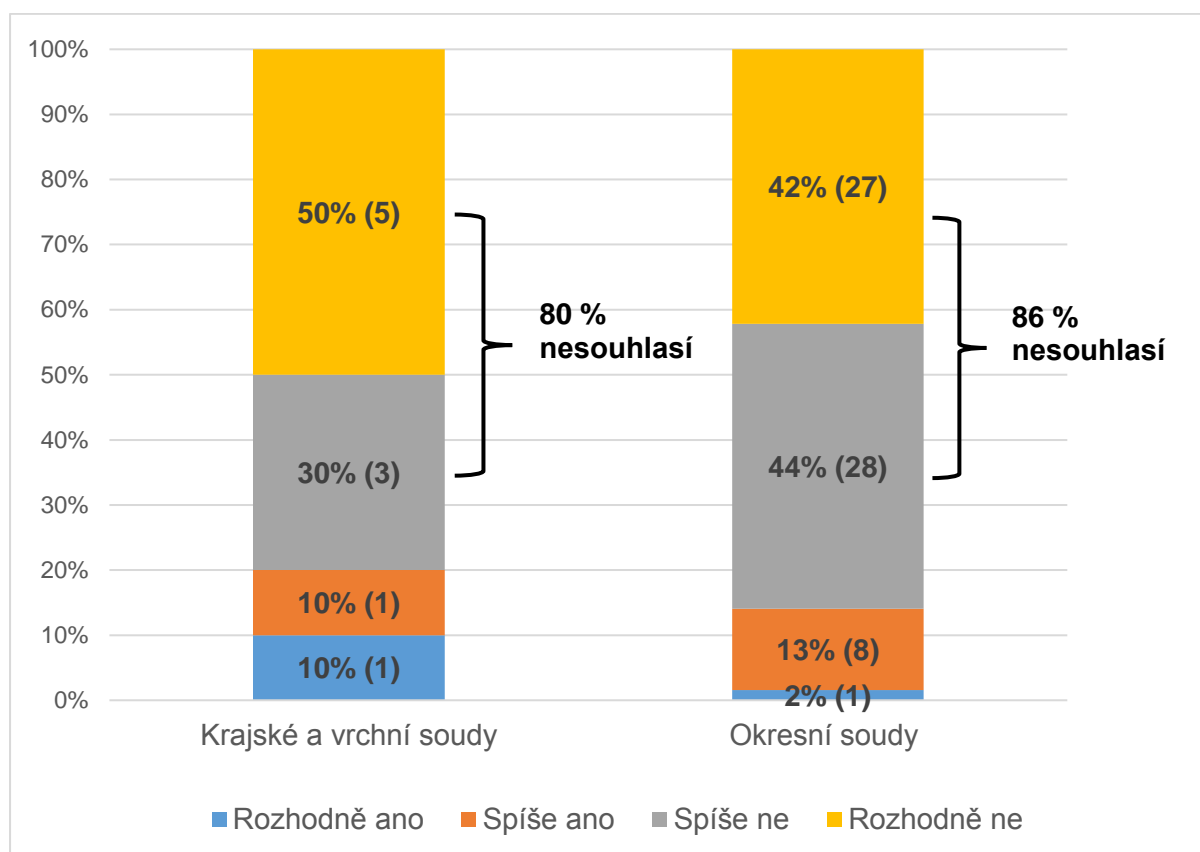
Jaké důvody brání soudům v hojnějším zveřejňování soudních rozhodnutí v centrální evidenci? Jak ukazuje Graf 3, pohled okresních soudů a krajských/vrchních soudů se mírně liší: zatímco krajské a vrchní soudy považují za největší problém nedostatek času a pracovníků, kteří by připravili rozhodnutí pro zveřejnění (tento důvod uvedla polovina z nich), okresní soudy argumentují zejména nedostatkem zajímavých rozhodnutí vhodných ke zveřejnění (tento důvod uvedly dvě třetiny z nich).

Graf 3 Důvody bránící soudům v hojnějším zveřejňování soudních rozhodnutí v centrální evidenci rozhodnutí



Jedním z možných řešení současné velice nízké míry naplněnosti centrální evidence soudních rozhodnutí by bylo uzákonění povinnosti všech soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí, jak je tomu například na sousedním Slovensku. K tomuto řešení se ale přiklání pouze malá část soudů: jde jen o pětinu krajských a vrchních soudů a 15 % okresních soudů (Graf 4). Lze tedy konstatovat, že tento návrh nemá mezi soudy podporu.

Graf 4 Míra souhlasu soudů s uzákoněním povinnosti všech soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí v centrální evidenci rozhodnutí



Důvodů, proč oslovené soudy nesouhlasí s uzákoněním povinnosti zveřejňovat všechna rozhodnutí, je vícero (Tab. 3). Z pohledu okresních soudů jsou hlavním problémem administrativní náklady, včetně nákladů na anonymizaci, a fakt, že vydávají velké množství rozhodnutí, která nejsou významná a opakují se, takže jejich zveřejňování by vedlo k zahlcení evidence a k nepřehlednosti (tyto důvody uvedla zhruba polovina respondentů). Jde tedy o spíše technické důvody, které by byly řešitelné poskytnutím tabulkových míst pro pracovníky anonymizující soudní rozhodnutí, a vyčlenění finančních prostředků na kvalitní a funkční vyhledávač. Část respondentů však přímo vyjádřila obavu, že Ministerstvo spravedlnosti nebude k těmto investicím svolné.

Krajské a vrchní soudy nadto často upozorňovaly, že zveřejňování všech rozhodnutí by mohlo být kontraproduktivní, jelikož by se zveřejňovala i nepravomocná rozhodnutí, jejichž správnost nebyla přezkoumána soudem vyšší instance, nebo rozhodnutí, o jejichž správnosti nepanuje v odborné společnosti shoda. Avšak i tato výhrada je řešitelná – například slovenská databáze obsahuje u každého soudního rozhodnutí informaci, o jaký stupeň se jedná a zda bylo napadeno opravnými prostředky.

Tab. 3 Důvody nesouhlasu soudů s uzákoněním povinnosti soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí v centrální evidenci rozhodnutí

| | Okresní soudy (N=49) | | Krajské a vrchní soudy (N=8) | |
|---|----------------------|-----|------------------------------|-----|
| | N | % | N | % |
| Administrativní náklady, náklady na anonymizaci. | 25 | 51% | 4 | 50% |
| Enormní množství rozhodnutí, často nejsou významná (zejména rozhodnutí procesního charakteru a v opakujících se věcech nemá smysl zveřejňovat). | 24 | 49% | 7 | 88% |
| Zahlcení veřejnosti rozhodnutími, nepřehlednost. | 22 | 45% | 5 | 63% |
| Pro informovanost občana by zveřejňování všech rozhodnutí mohlo mít zcela opačný efekt – zveřejňovaly by se totiž rozhodnutí nepravomocná, bez jakéhokoli kritického posouzení názorů tam obsažených (rozhodnutí, o jejichž správnosti napanuje v odborné společnosti víceméně shoda, a rozhodnutí, jejichž správnost nebyla nebo nemohla být přezkoumána soudem vyšší instance). | 10 | 20% | 5 | 63% |
| Ochrana osobních údajů – i přes anonymizaci lze z předmětu řízení a v rozhodnutí popsaných skutkových okolností zjistit poměrně osobní a citlivé informace o účastnících řízení. | 9 | 18% | 0 | 0% |
| Obavy, že Ministerstvo spravedlnosti by neposkytlo soudům žádné prostředky ani tabulková místa na realizaci. | 5 | 10% | 1 | 13% |
| Každé z rozhodnutí má základ v odlišném skutkovém stavu, lze těžko činit obecné závěry pouze z rozhodnutí bez znalosti spisu. | 3 | 6% | 0 | 0% |
| Sjednocování judikatury je věcí Nejvyššího soudu a jeho rozhodnutí jsou přístupná; to lze považovat za dostatečné. | 3 | 6% | 0 | 0% |
| Náklady na databáze, vyhledávací nástroje. | 1 | 2% | 3 | 38% |
| Judikaturu sleduje řada soukromých subjektů. | 1 | 2% | 1 | 13% |
| Zásada veřejnosti a transparentnosti se realizuje při jednáních, která jsou veřejná, a každý se jich může zúčastnit. | 1 | 2% | 0 | 0% |
| Transparentnosti lze dosáhnout již postupem dle zákona č. 106/1999 Sb. | 0 | 0% | 1 | 13% |

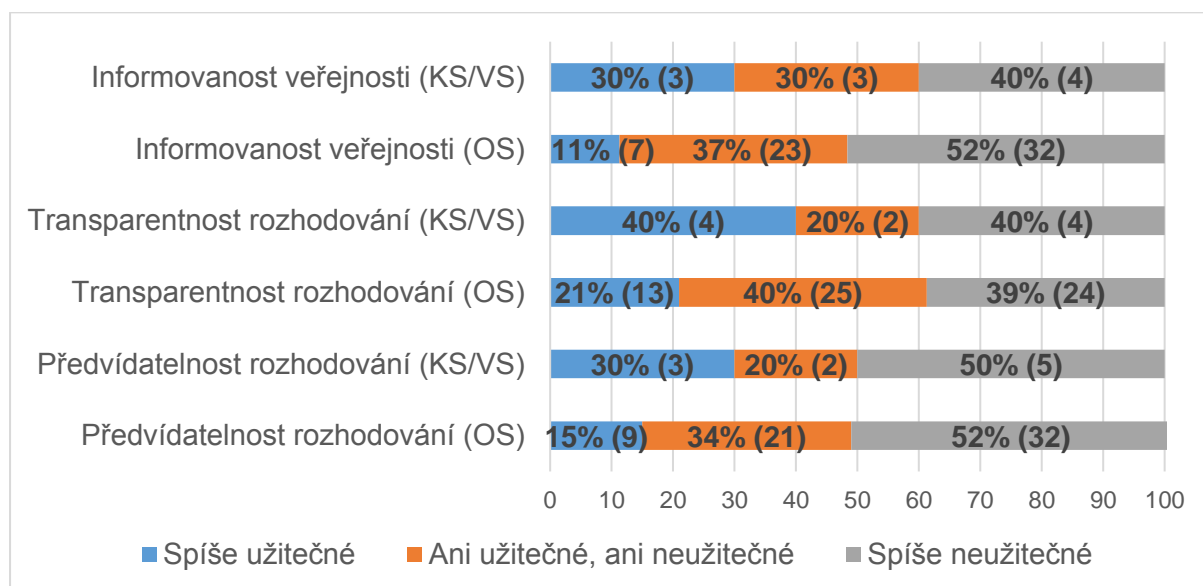
Jedním z nejčastěji uváděných argumentů proti zavedení povinnosti zveřejňovat v centrální evidenci všechna rozhodnutí byla právě administrativní náročnost a náklady spojené s nutnou anonymizací soudních rozhodnutí. Dle odhadu respondentů (Tab. 4) by na tento účel bylo nutné vyčlenit zhruba 5 (v případě okresních soudů) až 8 (v případě krajských soudů) pracovních úvazků.

Tab. 4 Odhad počtu pracovních úvazků, které by bylo potřeba vyčlenit, pokud by se v centrální evidenci měla zveřejňovat všechna rozhodnutí

| | Minimum | Maximum | Průměr |
|-------------------------------------|---------|---------|--------|
| Krajské a vrchní soudy (N=5) | 4 | 12 | 8 |
| Okresní soudy (N=45) | 0,33 | 80 | 5 |

K různým důvodům, kvůli kterým většina soudů nesouhlasí s návrhem zveřejňovat v centrální evidenci všechna soudní rozhodnutí, se přidává i jejich přesvědčení, že by toto opatření nevedlo k lepšímu naplňování cílů této evidence. Zřízení evidence mělo přispět k předvídatelnému a transparentnímu rozhodování a sjednocení rozhodovací praxe. Pouze zhruba třetina krajských/vrchních soudů a jen necelá pětina okresních soudů (Graf 5) se však domnívá, že by zveřejňování všech soudních rozhodnutí v centrální evidenci přispělo k větší předvídatelnosti nebo transparentnosti rozhodování či k lepší informovanosti veřejnosti.

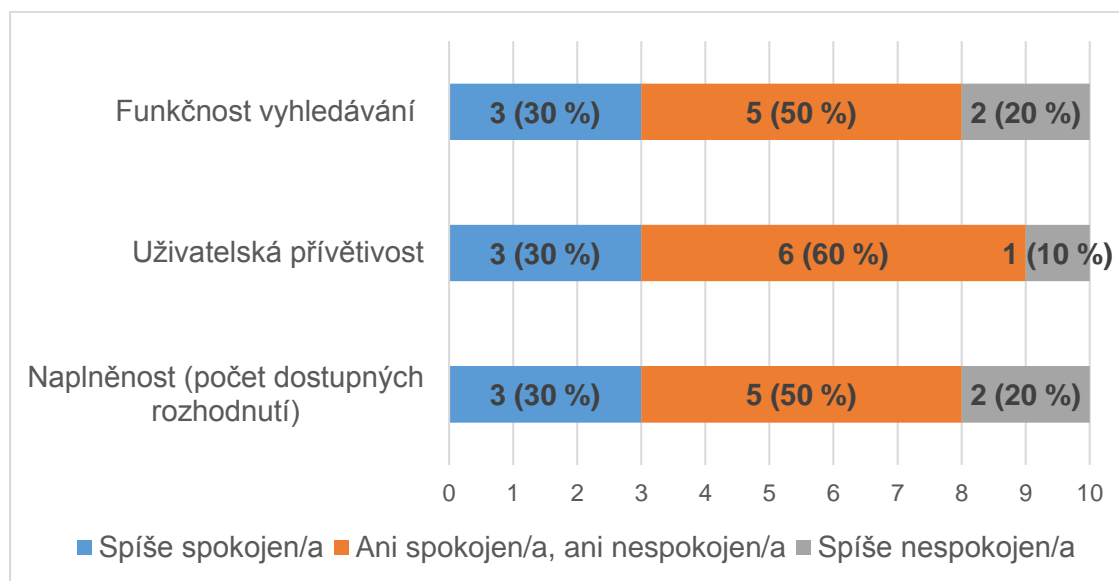
Graf 5 Vnímaný přínos zveřejňování všech soudních rozhodnutí v centrální evidenci z pohledu krajských/vrchních soudů (N=10) a okresních soudů (N=62)



A3. Další zjištění

Finální část dotazníku se týkala spokojenosti krajských soudů s přístupem do centrální evidence rozhodnutí přes Informační systém pro vrchní a krajské soudy (ISVK - vybudován na platformě Lotus Notes). S funkcí vyhledávání, uživatelskou přívětivostí a naplněností (počtem dostupných rozhodnutí) je spokojena pouze třetina krajských a vrchních soudů (Graf 6).

Graf 6 Spokojenost krajských/vrchních soudů s přístupem do centrální evidence rozhodnutí přes Lotus Notes (N=10)



V závěru měli respondenti možnost vyjádřit k tématu zveřejňování soudních rozhodnutí své případné další poznámky, komentáře nebo návrhy (Tab. 5). I zde je patrné, že v otázce zveřejňování rozhodnutí nepanuje mezi soudy konsenzus: část z nich upozorňuje na nefunkčnost stávajícího systému a navrhuje zlepšit současnou databázi a zveřejňovat všechna rozhodnutí, naopak druhá část vyjadřuje spokojenost se současným stavem a navrhuje zachování dosavadní praxe.

Tab. 5 Další poznámky, komentáře nebo návrhy soudů k tématu centrální evidence rozhodnutí

| Krajské/vrchní soudy |
|---|
| Doporučujeme sjednotit všechna soudní rozhodnutí do jedné oficiální databáze s mocnými vyhledávacími nástroji, odstranit duplicity v heslech. |
| V současné době je systém nefunkční. |
| Přimlouváme se pro zachování dosavadní praxe uveřejňování jen těch rozhodnutí, která byla například projednána na gremiálních poradách, a tedy prošla kvalifikovaným výběrem. |
| Máme pochybnosti o smysluplnosti evidence. Soudci v této aplikaci vyhledávají minimálně. Netušíme, jaký je zájem veřejnosti o vyhledávání v databázi Judikatura prostřednictvím portálu Justice a jaký by byl zájem v případě, pokud by byla databáze plněna všemi soudními rozhodnutími. Zatím si nikdo nestěžoval na to, že v Judikatuře zveřejňujeme málo rozhodnutí. Zájemci o konkrétní rozhodnutí využívají postup podle zákona č. 106/1999 Sb., přičemž někdy pro identifikaci požadovaných rozhodnutí používají údaje, pomocí nichž by je sami v databázi Judikatura stěžji našli (pokud by tam ta rozhodnutí byla zveřejněna). |
| Zajistit v systému ISVKS opětovně vyhledávání podle řetězce slov u věcí již skončených. |
| Okresní soudy |
| Mezi soudními osobami a veřejností je o její existenci minimální povědomost. |
| Navrhl bych, pokud mají být nějaká rozhodnutí zveřejňována, ať jsou povinně zveřejňována všechna pravomocná meritorní rozhodnutí bez anonymizace, a to z důvodu, že pokud se zájemce dostaví do jednací síně, rozhodnutí se vyhlašuje veřejně (tzn. slyší vše), a pokud takový zájemce druhý den požádá o rozhodnutí např. v režimu zák. č. |

| |
|---|
| 106/1999Sb., obdrží rozhodnutí anonymizované. Nepovažuji za vhodné zveřejňovat rozhodnutí nepravomocná. |
| Domnívám se, že stávající systém evidence rozhodnutí je zcela vyhovující. |
| Použít slovenský model. |
| Za každý soud by se měl publikovat typ rozhodnutí, na kterém se shodnou všichni soudci daného soudu, kteří předmětnou problematiku řeší. Jinak dojde k zahlcení databáze a budou publikována rozhodnutí, která nepříspějí k sjednocení praxe. |

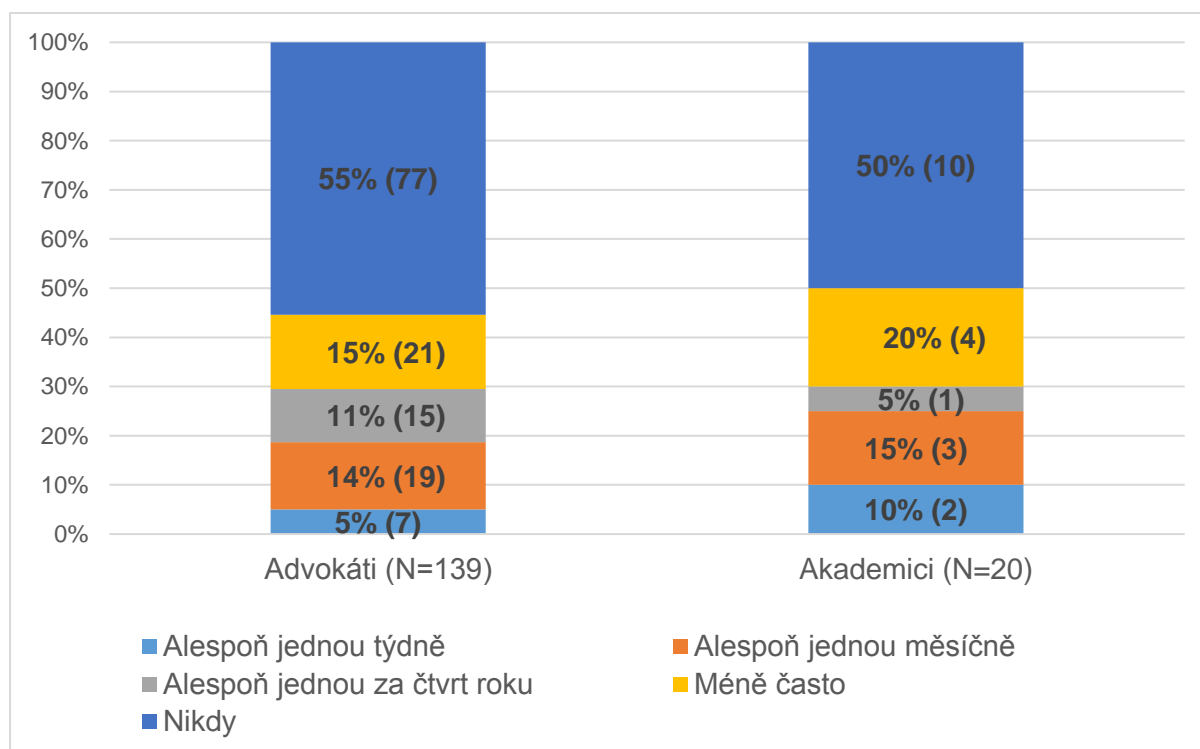
B. Zveřejňování soudních rozhodnutí pohledem odborné veřejnosti (advokátů a akademických pracovníků)

B1. Využívání evidence soudních rozhodnutí

Z výsledků dotazníkového průzkumu mezi okresními, krajskými a vrchními soudy vyplývá, že většina z nich by z různých důvodů nesouhlasila s návrhem zveřejňovat všechna soudní rozhodnutí a ani se nedomnívá, že by tento krok vedl k předvídatelnosti nebo transparentnosti rozhodování či informovanosti veřejnosti. Jak na téma zveřejňování soudních rozhodnutí nahlíží odborná veřejnost, které by centrální evidence měla sloužit? Průzkum mezi soudy byl doplněn dotazníkovým šetřením mezi advokáty a akademiky zaměřeným zejména na otázku, jak jsou spokojeni se současným stavem a jaká je jejich poptávka po lépe naplněné centrální databázi soudních rozhodnutí.

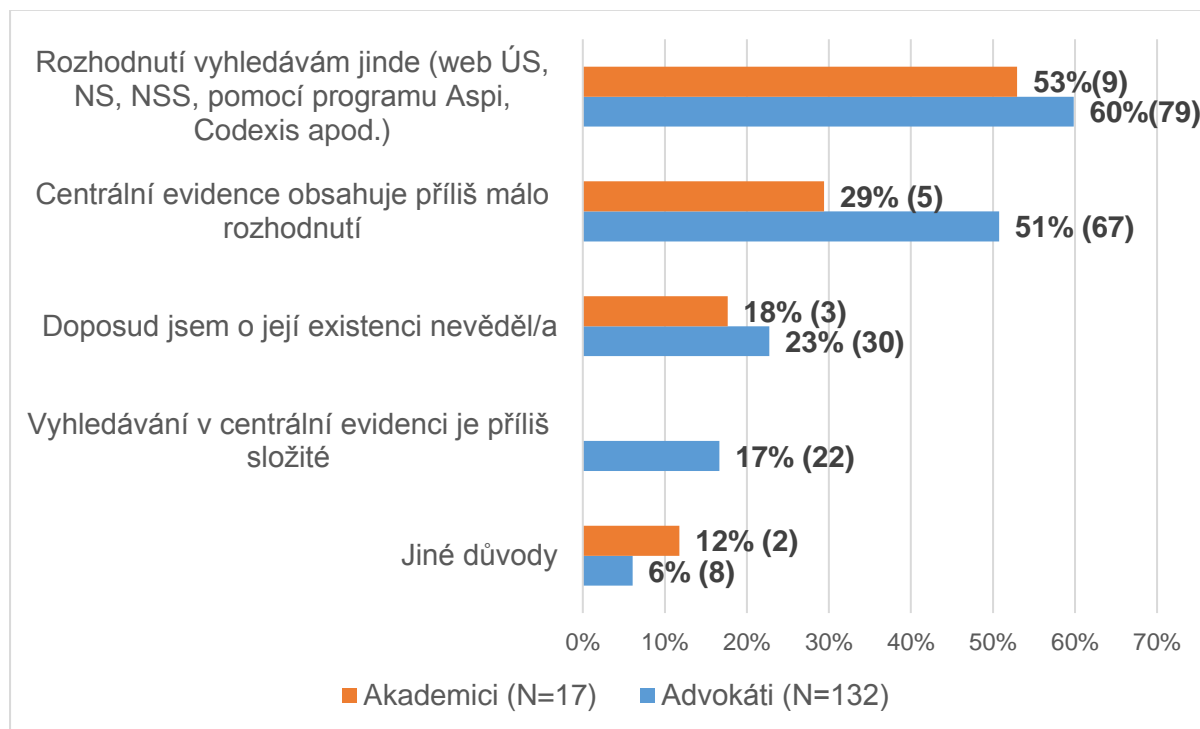
V první řadě se ukazuje, že více než polovina dotázaných advokátů a akademiků s centrální evidencí soudních rozhodnutí z různých důvodů vůbec nepracuje (Graf 7).

Graf 7 Četnost využívání centrální evidence rozhodnutí



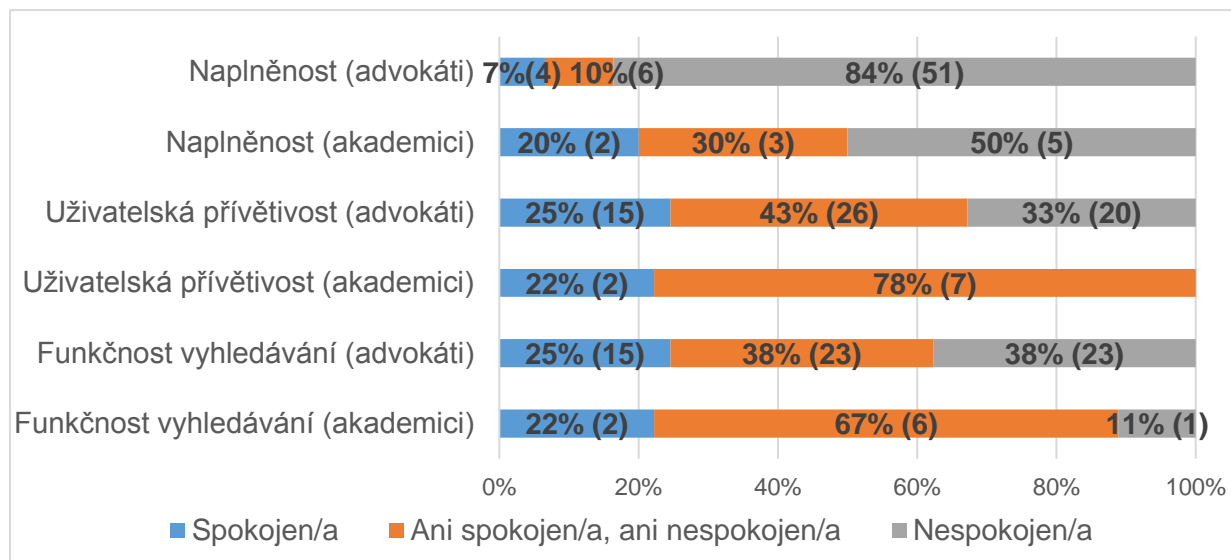
Příčinami slabého využívání centrální evidence rozhodnutí jsou zejména její nízká naplněnost, složité vyhledávání a poměrně překvapivý fakt, že zhruba pětina oslovených advokátů i akademiků o její existenci doposud vůbec nevěděla (Graf 8). I z těchto důvodů pak většina advokátů i akademiků vyhledává soudní rozhodnutí jinde, například na webu Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu nebo pomocí programů Aspi či Codexis.

Graf 8 Důvody nevyužívání centrální evidence rozhodnutí



Advokáti a akademici, kteří centrální evidenci soudních rozhodnutí alespoň někdy použili, se k její současné podobě stavějí spíše kriticky (Graf 9). Pouze necelá čtvrtina z nich je spokojena s mírou naplněnosti, uživatelskou přívětivostí či funkcí vyhledávání.

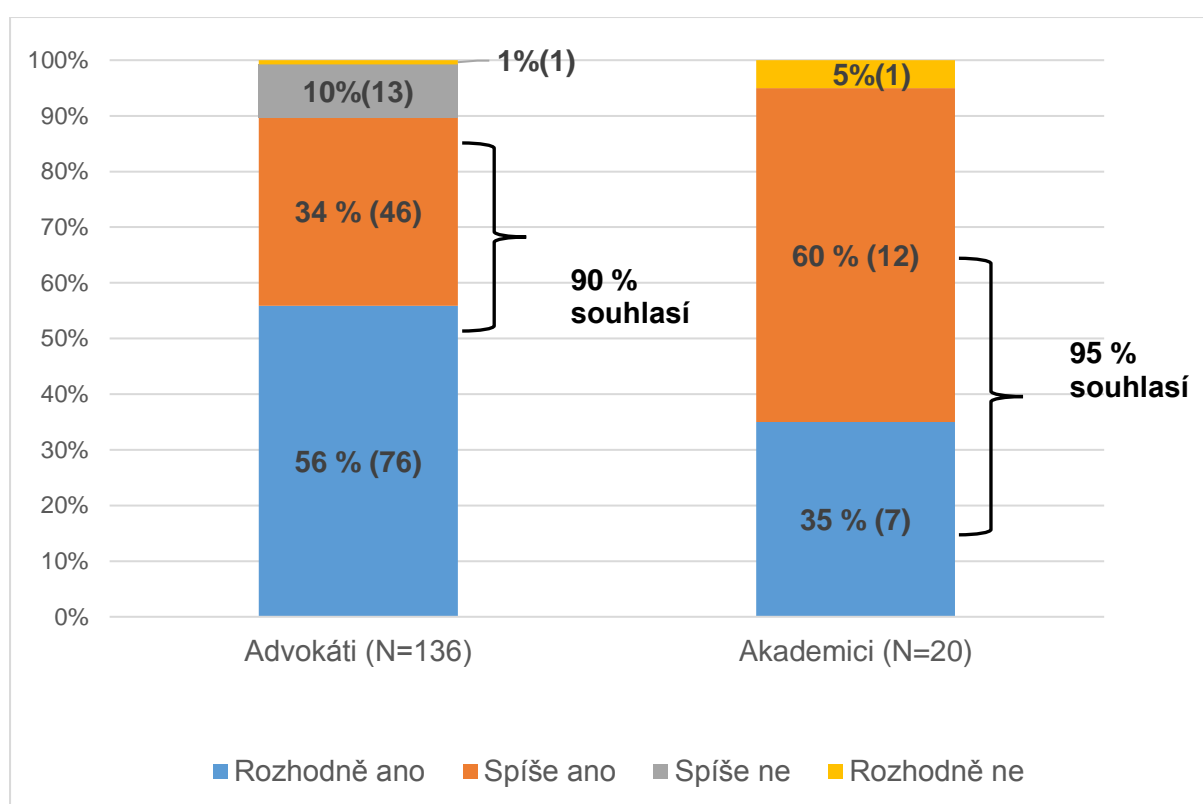
Graf 9 Spokojenost s různými aspekty centrální evidence rozhodnutí



B2. Důvody nízké naplněnosti evidence soudních rozhodnutí a možná řešení

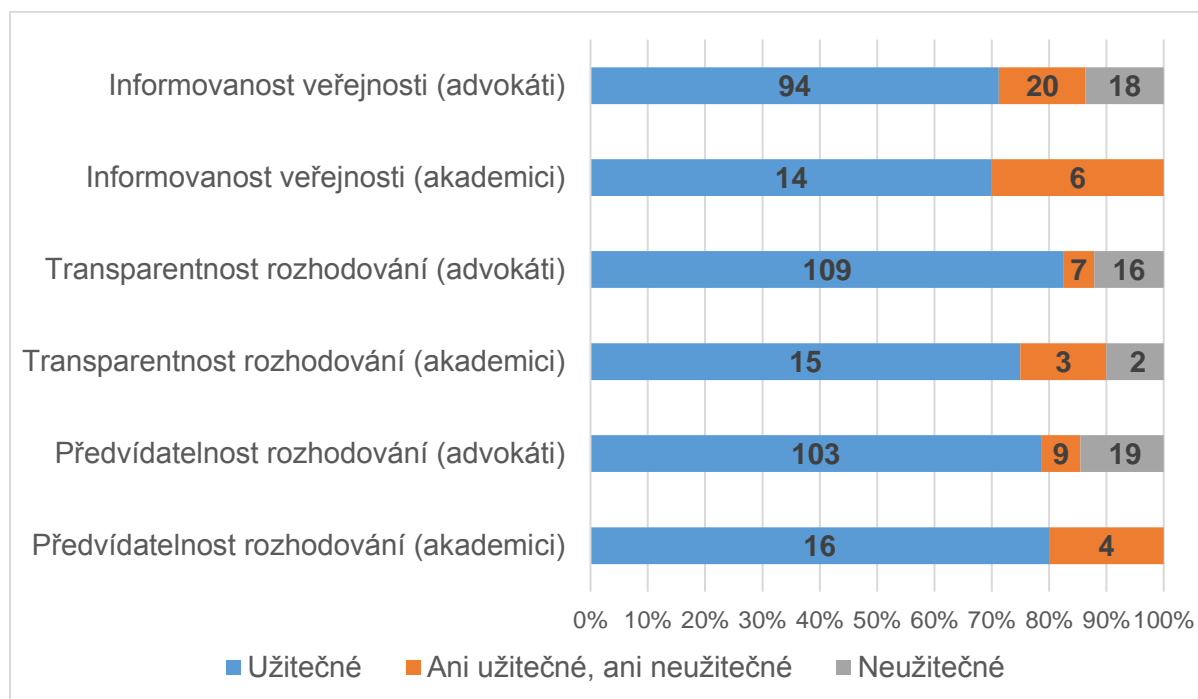
Klíčovou otázkou šetření bylo, zda by advokáti a akademici souhlasili s uzákoněním povinnosti soudů zveřejňovat všechna soudní rozhodnutí v centrální evidenci (Graf 10). Dle očekávání se v tomto ohledu postoje dotazované odborné veřejnosti a soudů značně rozcházejí: se zveřejňováním všech rozhodnutí souhlasí až 90 % advokátů a 95 % akademiků (u soudů šlo pouze o necelou pětinu). Značná část akademiků (84 %) přitom argumentuje, že naplněná centrální databáze soudních rozhodnutí s dobře fungujícím vyhledáváním by pro ně představovala pomoc nejen při pedagogické, ale i při výzkumné činnosti.

Graf 10 Míra souhlasu advokátů a akademiků s uzákoněním povinnosti všech soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí v centrální evidenci rozhodnutí



Dotazované soudy a odborná veřejnost se liší i ve vnímaném přínosu zveřejňování všech soudních rozhodnutí v centrální databázi (Graf 11). Zatímco většina soudů se nedomnívá, že by tento krok přispěl k informovanosti veřejnosti a transparentnosti i předvídatelnosti rozhodování, postoj advokátů a akademiků je zcela opačný: až zhruba dvě třetiny z nich si myslí, že zveřejňování všech soudních rozhodnutí by bylo ve výše uvedených ohledech přínosem.

Graf 11 Vnímaný přínos zveřejňování všech soudních rozhodnutí v centrální evidenci z pohledu advokátů a akademiků



Méně než desetina oslovených advokátů a akademiků by s uzákoněním povinnosti soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí v centrální evidenci nesouhlasila, a to z velmi podobných důvodů, jaké udávaly i soudy (Tab. 6). Argumentují zejména enormním množstvím často nevýznamných soudních rozhodnutí a nutností ochrany osobních údajů, co však lze považovat za technicky řešitelné problémy.

Tab. 6 Důvody nesouhlasu advokátů a akademiků s uzákoněním povinnosti soudů zveřejňovat všechna rozhodnutí v centrální evidenci rozhodnutí

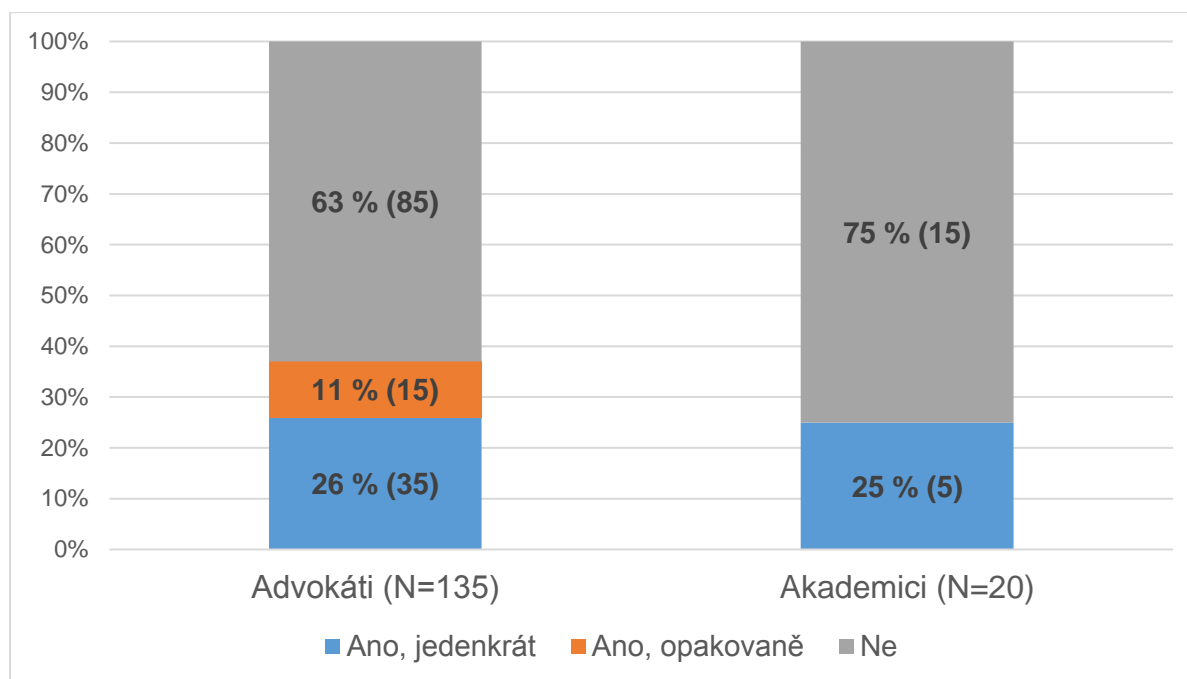
| Advokáti (N=11) | | |
|---|---|-------|
| | N | % |
| Enormní množství rozhodnutí, často nejsou významná (zejména rozhodnutí procesního charakteru a v opakujících se věcech nemá smysl zveřejňovat). | 6 | 55 % |
| Ochrana osobních údajů – i přes anonymizaci lze z předmětu řízení a v rozhodnutí popsaných skutkových okolností zjistit poměrně osobní a citlivé informace o účastnících řízení. | 4 | 36 % |
| Zahlcení veřejnosti rozhodnutími, nepřehlednost. | 2 | 18 % |
| Pro účel předvídatelnosti rozhodování je třeba vybírat kvalitně zpracovaná rozhodnutí, resp. vybírat rozhodnutí s kvalitně argumentačně vypracovaným odůvodněním. | 2 | 18 % |
| Sjednocování judikatury je věcí Nejvyššího soudu a jeho rozhodnutí jsou přístupná; to lze považovat za dostatečné. | 1 | 9 % |
| Akademici (N=1) | | |
| 1.) Nejsem si jista, zda by to bylo skutečně nezbytné a reálně potřebné pro udržení a rozvoj právního a demokratického státu 2.) Ukládání další povinnosti je třeba vyvážit s celkovou činností orgánů státní správy soudů – tedy je potřeba zvážit, do jaké míry by to státní správu zatěžovalo a také i soudy ve své rozhodovací činnosti – protože zvážení, zda bude věc zařazena a jakým způsobem zaevidována do systému je podmíněno | 1 | 100 % |

| | | |
|---|--|--|
| odbornou činností soudce... Vkládání do evidence by mělo být stimulováno spíše odměnami v rámci PP soudců či jednotlivých kanceláří – a zůstat fakultativní, resp. případně řízeno jako pracovněprávní povinnost v rámci soudní činnosti – tedy nadále sledováno v oblasti státní správy soudů. | | |
|---|--|--|

B3. Další zjištění

V situaci, kdy centrální evidence obsahuje jen malý počet soudních rozhodnutí, není překvapující, že zhruba třetina oslovených advokátů a akademiků má zkušenost se žádáním o poskytnutí rozhodnutí soudu dle zákona č. 106/1999 Sb. (Graf 12). Většina z nich, až 80 %, přitom uvedla, že rozhodnutí, o která žádali, jsou dle jejich názoru právně zajímavá a měla by být zveřejněna v centrální evidenci. Žádání o soudní rozhodnutí prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb. je nejen časově náročný a pracný způsob, jak se dostávat k judikatuře, ale může obnášet i přímé finanční náklady. Téměř desetina dotazovaných advokátů, kteří tímto způsobem někdy žádali o soudní rozhodnutí, musela soudu zaplatit náhradu nákladů (dle § 17 zákona č. 106/1999 Sb.); v případě akademiků šlo o 3 z 5 dotazovaných.

Graf 12 Počet a podíl advokátů a akademiků, kteří někdy požádali o poskytnutí rozhodnutí soudu dle zákona č. 106/1999 Sb.



I respondenti z řad advokátů a akademiků měli v závěru dotazníku možnost vyjádřit k tématu centrální evidence rozhodnutí své případné další poznámky, komentáře nebo návrhy (Tab. 7). Tuto možnost využila zhruba pětina z nich, přičemž dotázaní advokáti a akademici nejčastěji volali po zlepšení naplňování centrální evidence rozhodnutí, zlepšení možností vyhledávání a větší propagaci existence této evidence.

Tab. 7 Další poznámky, komentáře nebo návrhy advokátů a akademiků k tématu centrální evidence rozhodnutí

| Advokáti (N = 32) | |
|---|----|
| Domnívám se, že by mohla být tato evidence velkým přínosem jak pro širokou veřejnost, tak pro advokáty a podobné profese. Zvýšila by se tak transparentnost i sjednocení rozhodovací praxe soudů. Důvěryhodnější by bylo, pokud by zdroje práva poskytoval stát a také ručil za jejich správnost a aktuálnost, než když se tak děje prostřednictvím soukromých subjektů. | 11 |
| Bylo by dobré zlepšit možnosti vyhledávání (vymyslet roztřídění tak, aby se dala snáze vyhledat rozhodnutí podle druhu). | 5 |
| Navrhuji větší propagaci uvedené centrální evidence (právnícký tisk sleduji, přesto mi to zcela uniklo). | 4 |
| Měly by se sjednotit databáze, resp. vyhledávače soudů a Ministerstva spravedlnosti. Pokud by se použil jeden systém, např. jako má ÚS, bylo by vše jednodušší a určitě i mnohem levnější pro státní rozpočet. | 3 |
| Navrhuji, aby jména účastníků byla v databázi uvedena (mimo nezletilých apod.). Dle mého právního názoru pak ani nemusí docházet k anonymizaci rozhodnutí (soudní řízení je přece veřejné!) a ostatně ani ESLP neanonymizuje. | 3 |
| Věnuji se rovněž výzkumu v oblasti práva. Velmi bych proto uvítal možnost konfrontovat své premisy s databází, kde by byla dostupná všechna rozhodnutí soudů. Často mám totiž pocit, že nám nezbývá než spekulovat na základě několika málo rozhodnutí, která se nám podařilo získat. | 2 |
| Vcelku spolehlivě funguje databáze EPR. Nefunguje včasnost vyznačování pravomocného skončení věci. | 2 |
| V centrální evidenci je pramálo soudních rozhodnutí. V takovémto rozsahu je evidence neúčelná. | 2 |
| Pro advokáty by bylo užitečné, aby byla rozhodnutí vkládána co nejdříve, ale bylo u nich zároveň možné uvést, že běží mimořádný opravný prostředek proti zveřejněnému rozhodnutí, jež je již pravomocné. | 1 |
| Souhlasím s tím, že zveřejňování právně významných rozhodnutí by napomohlo k transparentnosti a předvídatelnosti rozhodování. Mám však za to, že by mělo jít minimálně o rozhodnutí, která prošla testem opravného prostředku před krajským soudem. | 1 |
| Domnívám se, že toto vyhledávání je především vhodné pro odbornou veřejnost. Laici si velmi často rozhodnutí soudů vykládají nesprávně a bez odpovídajících znalostí z nich velmi často vyvozují nesprávné závěry. | 1 |
| Není možné zveřejňovat všechna rozhodnutí. Příp. by měl mít soud možnost citlivě informace z odůvodnění rozsudků vyjmout. | 1 |
| Obecně se domnívám, že důvodem nezveřejňování je zejména netransparentnost justice a velmi nízká úroveň právní jistoty účastníků sporů (a s tím související nepředvídatelnost rozhodování soudů, když rozhodovací praxe se často liší i soud od soudu – okres od okresu, kraj od kraje – a to i v trestních věcech, kdy za srovnatelné trestné činy jeden soud ukládá podmínku a druhý nepodmíněný trest, což popírá existenci demokratického právního státu v České republice). V případě zveřejňování rozhodnutí by se tato praxe obnažila i pro laickou veřejnost. | 1 |
| Podle mě se jedná o dobrý a zajímavý projekt, ale znamenal by na druhou stranu další značnou administrativní zátěž pro soudy (rozhodnutí by musela být kontrolována a veškeré osobní údaje účastníků upraveny/odstraněny) | 1 |
| Zveřejňování VŠECH rozhodnutí (včetně EPR, platebních rozkazů, směnečných platebních rozkazů, usnesení procesního charakteru, ...– jde také o rozhodnutí) by zcela znemožnilo orientaci v těchto rozhodnutích a podstatné věci by se v tom ztrácely. | 1 |
| Požadavek vůči soudu na poskytnutí informace musím vždy náležitě specifikovat (pro soud je ideální uvést sp. zn. či účastníky), ale při nemožnosti specifikovat lépe požadavek na vyhledání rozhodnutí je mi vždy předepsána úhrada za rozsáhlé | 1 |

| | |
|--|---|
| vyhledání informací, a přesto ani poté nemám záruku, že dostanu ta rozhodnutí, která opravdu požadují. | |
| Zajímalo by mě, jak je možné, že například ASPI má ve své databázi více rozhodnutí? | 1 |
| Dále by mě zajímalo, kolik činily náklady na zprovoznění takové databáze a kolik stojí její provoz a zda tento provoz je též zajišťován externími dodavateli IT služeb jako v případě Obchodního rejstříku. | 1 |
| Za hlavní problém české justice v této oblasti považuji to, že Nejvyšší soud nerespektuje svá předchozí rozhodnutí. | 1 |
| Z hlediska transparentnosti by bylo dobré zveřejnit všechna rozhodnutí s tím, že průlomová rozhodnutí by byla speciálně vyznačena pro možnost lépe předvídat soudní rozhodnutí. | 1 |
| Vzhledem k tomu, že s příchodem NOZu vzniklo mnoho nevyjasněných otázek, bylo by vhodné, aby když už některý z odvolacích soudů přinese své řešení, mohly by se tímto ostatní soudy inspirovat a nemuselo by se čekat na rozhodnutí Nejvyššího soudu (tedy v průměru další dva roky). | 1 |
| Vyhledávání považuji za přehledné a v pořádku. Databázi rozhodně začnu využívat. | 1 |
| Domnívám se, že by mohla fungovat „dvojitá“ databáze – tj. všechny rozsudky by mohly být zveřejňovány na portálu INFOSOUD (infosoud.justice.cz), kde již nyní jsou údaje o všech soudních sporech (včetně údajů rozhodnuto, právní moc...) – využíváme často, tj. kdyby se k těmto údajům pouze připnul daný rozsudek, nemuselo by to být nijak zvlášť náročné finančně, technicky atd. Existující databáze Judikatura by mohla být ponechána pro účely těch zásadnějších rozsudků. | 1 |
| Akademici (N = 5) | |
| Čím dříve bude centrální evidence obsahovat všechna rozhodnutí, tím lépe. | 1 |
| Formulář je poměrně user unfriendly. Doporučuji přidat pole „spisová značka vcelku“ a zavést oblasti úpravy, jako to má vyhledávač NSS; je otázkou, proč se požaduje výběr soudu. Dosud nechápu, jak je možné, že při současném stavu techniky nejsou (již dávno) do online dostupného systému automaticky vkládána všechna soudní rozhodnutí, která existují. | 1 |
| Jakkoliv jde o námět zajímavý a ve svém důsledku snad i přínosný, výhrady lze vznést vůči přehlednosti takové databáze a v jejím důsledku i dalšímu využívání. Pokud je k dispozici extrémní množství dokumentů, může to mít zcela stejný efekt, jako když nejsou k dispozici vůbec. Evidence podle mého názoru může mít smysl, pokud bude dále určitým způsobem utříděná, bude vytvořena sofistikovaná vyhledávací maska, budou k dispozici právní věty, judikáty budou utříděny podle oblastí, právních předpisů apod. | 1 |
| Na stránkách NSS je těžké vyhledat něco podle klíčových slov. | 1 |
| Výhodou evidence je její bezplatnost – oproti ASPI atd. | 1 |

3. Shrnutí

I když veřejná databáze judikatury vrchních a krajských soudů, která by měla přispívat k předvídatelnosti rozhodování, sjednocování rozhodovací praxe a transparentnosti, funguje již více než pět let, od jejího spuštění v roce 2011 do ní přibylo jen zhruba osm set rozhodnutí – v současnosti tedy obsahuje pouze 2.875 rozhodnutí. Jeví se tedy, že evidence příliš neplní svůj účel a že zveřejňování soudních rozhodnutí naráží na systémové problémy.

Veřejná ochránkyně práv se proto rozhodla provést výzkum s cílem prozkoumat praxi okresních, krajských a vrchních soudů při naplňování volně přístupné evidence judikatury (včetně organizačního zajištění), zjistit důvody vedoucí k nízkému počtu zveřejňovaných rozhodnutí a navrhnout možná řešení. Dotazník vyplnilo 64 z 88 oslovených okresních, vrchních a krajských soudů v České republice. Druhou část tvořil průzkum mezi odbornou veřejností (advokáty a akademickými pracovníky právnických fakult) s cílem prozkoumat míru v jaké využívají evidenci soudních rozhodnutí, zjistit jejich názory na její užitečnost a prozkoumat poptávku po jejím lepším naplnění. Dotazník vyplnilo 139 advokátů a 20 vedoucích kateder různých právnických fakult. Vzhledem ke způsobu výběru a nízkému počtu respondentů v těchto skupinách nejsou výsledky reprezentativní (na rozdíl od šetření mezi soudy) a slouží pouze k dokreslení situace v oblasti zveřejňování judikatury.

Šetření ukázalo, že evidence judikatury může vzhledem k nízké naplněnosti a slabému povědomí o její existenci mezi odbornou veřejností plnit svůj účel pouze stěží. Naplňování centrální evidence soudních rozhodnutí stojí a padá na velice malém počtu aktivních soudů, přičemž poněkud paradoxně platí, že soudy zveřejňují svá rozhodnutí spíše prostřednictvím placených právních informačních systémů nežli ve veřejně přístupné centrální evidenci. I když zájem odborné veřejnosti o naplněnou a dobře fungující evidenci je eminentní, velká většina soudů by chtěla zůstat při současném modelu a nesouhlasí s návrhem, aby se zveřejňovala všechna soudní rozhodnutí všech soudů – jejich důvody jsou však zpravidla technického rázu (souvisejí zejména s funkčností vyhledávání) a lze je považovat za řešitelné.

Okresní, krajské a vrchní soudy

- Naplňování centrální evidence soudních rozhodnutí probíhá velice pomalu. Za rok 2015 bylo doplněno jen 75 rozhodnutí, přičemž **do evidence přispělo pouze 5 krajských/vrchních soudů (50 %) a jen 3 okresní soudy (5 %)**. Naproti tomu, prostřednictvím **komerčních právních informačních systémů** zveřejnilo v uplynulém roce alespoň jedno rozhodnutí 5 krajských/vrchních soudů a 5 okresních soudů, přičemž v případě některých soudů jde i o stovky rozhodnutí ročně. O zájmu veřejnosti o soudní rozhodnutí svědčí zejména počet rozhodnutí poskytnutých dle zákona č. 106/1999 Sb. Krajské soudy tímto způsobem za uplynulý rok poskytly v průměru 190 soudních rozhodnutí.
- Zatímco krajské a vrchní soudy považují za největší problém **nedostatek času a pracovníků**, kteří by připravili rozhodnutí pro zveřejnění (tento důvod uvedla polovina z nich), okresní soudy argumentují zejména **nedostatkem zajímavých rozhodnutí** vhodných ke zveřejnění (tento důvod uvedly dvě třetiny z nich).

- Ukazuje se, že **spolupráce krajských/vrchních soudů a okresních soudů při zařazování soudních rozhodnutí do evidence má svoje limity**: okresní soudy zpravidla čekají na vyzvání vyšších soudů, vyšší soudy očekávají iniciativu okresních soudů.
- **Návrh, aby se zveřejňovala všechna soudní rozhodnutí všech soudů** (jak je tomu např. na Slovensku) **nemá mezi soudy podporu**. K tomuto řešení se přiklání pouze pětina krajských a vrchních soudů a 15 % okresních soudů. Soudy se ani nedomnívají, že by tento krok přispěl k větší předvídatelnosti nebo transparentnosti rozhodování či k lepší informovanosti veřejnosti.
- Soudy argumentují zejména **administrativní náročností** a náklady na anonymizaci (dle odhadů by na anonymizaci všech rozhodnutí bylo potřeba přijmout v průměru pět až osm pracovníků na jeden soud), ale i tím, že vydávají **veliké množství rozhodnutí**, která nejsou významná a opakují se, takže jejich zveřejňování by vedlo **k zahlcení evidence a k nepřehlednosti**. Tyto technické problémy lze však řešit alokací dostatečných finančních prostředků a investicí do kvalitního a funkčního vyhledávače. Krajské a vrchní soudy nadto často upozorňovaly, že zveřejňování všech rozhodnutí by mohlo být kontraproduktivní, jelikož by se zveřejňovala i **nepravomocná rozhodnutí**, jejichž správnost nebyla přezkoumána soudem vyšší instance, nebo rozhodnutí, o jejichž správnosti nepanuje v odborné společnosti shoda. To by však bylo možné vyřešit uváděním informace o napadení rozhodnutí opravnými prostředky.

Odborná veřejnost (advokáti, vedoucí kateder právnických fakult)

- **Evidence soudních rozhodnutí není dotazovanými advokáty ani akademiky příliš využívána**. Zhruba polovina z nich ji ještě nikdy nepoužila, zhruba pětina o její existenci ani nevěděla. Důvodem je kromě nízkého povědomí zejména nízký počet obsažených soudních rozhodnutí a složité vyhledávání – většina advokátů i akademiků proto vyhledává soudní rozhodnutí jinde (web ÚS, NS, NSS nebo pomocí programů Aspi či Codexis).
- **Pouze necelá čtvrtina** těch, kteří už evidenci soudních rozhodnutí alespoň jednou použili, **je spokojena s její naplněností, uživatelskou přívětivostí, funkčností vyhledávání**.
- Na rozdíl od soudů **až 90 % dotázaných advokátů a 95 % akademických pracovníků by souhlasilo s povinným zveřejňováním všech soudních rozhodnutí**, přičemž zhruba dvě třetiny věří, že by to **napomohlo předvídatelnosti a transparentnosti rozhodování i lepší informovanosti veřejnosti**.
- O zájmu odborné veřejnosti o soudní rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů svědčí i to, že **zhruba třetina dotázaných advokátů a akademiků již někdy žádala o soudní rozhodnutí prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb.** Ve velké většině případů šlo dle jejich názoru o důležité rozhodnutí, jež **by mělo být zveřejněno**. Zhruba desetina z nich navíc musela soudu zaplatit **náhradu nákladů**.