Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

Sp. zn.: 4292/2015/VOP/JHO

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci naplňování evidence soudních rozhodnutí

Z vlastní iniciativy jsem zahájila šetření, abych prověřila, jak Česká republika **zajišťuje přístup odborné a laické veřejnosti k judikatuře** jako jeden z předpokladů pro naplnění práva na spravedlivý proces.[1] Konkrétně se šetření věnuje přístupu k civilní a trestní judikatuře.

V šetření jsem se zaměřila na postup Ministerstva spravedlnosti (dále také jen „ministerstvo"), které vytvořilo bezplatnou online přístupnou evidenci významných rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů z civilního a trestního soudnictví. Jak jsem však zjistila při dalších šetřeních, tato evidence obsahuje velmi malý počet rozhodnutí, a lze tak mít pochybnosti, zda jejím prostřednictvím je zajištěno řádné zveřejňování soudních rozhodnutí z oblasti civilního a trestního soudnictví.

A. Předmět šetření

Řádné zveřejňování soudních rozhodnutí má přispívat k předvídatelnému rozhodování soudů, sjednocování rozhodovací praxe a transparentnosti rozhodování. S nabytím účinnosti nového občanského zákoníku[2] požadavek na toto poslání civilní judikatury, podle mého názoru, zesílil, neboť v § 13 tento kodex výslovně zakotvil ochranu legitimního očekávání vyjadřující postulát, aby stejné nebo obdobné případy byly objektivně soudem posouzeny stejně.[3] Navíc by evidence mohla sloužit i jako zdroj výkladu tohoto nového předpisu, který je prozatím v praxi velice problematický.[4] Zveřejňováním rozhodnutí by se mohlo předejít také mnoha žádostem o jejich poskytnutí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

V České republice je bezplatný přístup k judikatuře zajištěn několika způsoby. Zatímco správní rozhodnutí jsou evidována v databázi Nejvyššího správního soudu, stejně tak má svoji evidenci Nejvyšší soud a Ústavní soud,[5] **významná civilní a trestní judikatura okresních, krajských a vrchních soudů** by měla být dle instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 20/2002-SM, ze dne 20. června 2002 (dále také „instrukce"),[6] přístupná v **Evidenci soudních rozhodnutí vrchních a krajských soudů** (dále také jen „evidence" či „evidence

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 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

3 Avšak i obecně v právním státě platí zásada **stare decisis**, tedy stejného rozhodování stejných věcí, jako součást principu formální spravedlnosti.

4 Švestka, J. a kol. Občanský zákoník: komentář. Svazek I, (§ 1 až 654). Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. Rekodifikace. ISBN 978-80-7478-370-8.

5 Evidence jsou dále podrobněji popsány, nejsou však předmětem tohoto šetření.

6 Rozhodnutí do databáze mají být řazeny dle významu rozhodnutí, který má u každého rozhodnutí určit předseda senátu (přisuzuje význam A-F dle uvedené instrukce). Uveřejnění takto označeného rozhodnutí poté ještě musí schválit tzv. evidenční senát soudu.

soudních rozhodnutí“). Tato evidence je od roku 2011 **bezplatně dostupná na internetu**.[7] Krajským a vrchním soudům je evidence přístupná také přes jejich informační systém ISVKS.[8]

Při své činnosti jsem však zjistila, že tato evidence obsahuje pouze zlomek soudních rozhodnutí českých okresních, krajských a vrchních soudů. Ke dni 10. června 2015 evidence obsahovala 2.636 rozhodnutí,[9] přičemž z namátkové kontroly žádné z nich nebylo vydáno okresním soudem. Ke dni 26. května 2016 evidence obsahovala 2.875 rozhodnutí.[10] Za necelý rok tak přibylo pouze 239 rozhodnutí.[11] Z namátkové kontroly vyplynulo, že stále žádný okresní soud nebyl autorem zařazených rozhodnutí.

Na základě uvedených čísel vznikly pochybnosti, zda je naplňována uvedená instrukce a zda současná evidence soudních rozhodnutí naplňuje cíle jejího zřízení. Rozhodla jsem se proto tuto problematiku blíže prozkoumat a zahájila jsem toto šetření.

Cílem mého šetření bylo získat informace o funkčnosti evidence soudních rozhodnutí z praxe soudů, advokátů a akademických pracovníků, následně je vyhodnotit a zprostředkovat ministerstvu.

Na základě šetření jsem dospěla k závěru, že evidence soudních rozhodnutí nefunguje v souladu s výše uvedenou instrukcí. Shledávám tedy pochybení ministerstva v tom, že, ačkoliv přijalo předmětnou instrukci a vytvořilo evidenci soudních rozhodnutí, nezajišťuje její řádné fungování.

B. Skutková zjištění

V rámci šetření jsem formou dotazníků prověřila praxi všech okresních, krajských a vrchních soudů při výběru soudních rozhodnutí, která navrhují ke zveřejnění s cílem zjistit příčiny nízkého počtu zveřejněných rozhodnutí a navrhnout možná řešení do budoucnosti. Abych získala i praktické pohledy (potenciálních) uživatelů databáze, oslovila jsem také odbornou veřejnost, konkrétně advokáty a akademiky.

7 Přesný odkaz je: http://www.nsoud.cz/Judikaturans_new/judikatura_vks.nsf/uvod. Přístup je umožněn také ze serveru Ministerstva spravedlnosti www. justice.cz. Zpracování judikatury však pro účely evidence probíhá, resp. by mělo by probíhat již od 1. ledna 2003 na základě uvedené instrukce ministerstva.

8 informační systém pro vrchní a krajské soudy

9 Jako součet všech rozsudků jednotlivých krajských a vrchních soudů: Krajský soud v Hradci Králové 862, Vrchní soud v Olomouci 404, Krajský soudu v Českých Budějovicích 366, Krajský soud v Brně 195, Městský soud v Praze 252, Krajský soud v Ostravě 173, Krajský soud v Praze 119, Krajský soud v Ústní nad Labem 135, Krajský soudu v Plzni 62 a Vrchní soud v Praze 68.

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

11 Počet rozhodnutí za soudy: Krajský soud v Hradci Králové 20, Vrchní soud v Olomouci 23, Krajský soud v Českých Budějovicích 2, Krajský soud v Brně 0, Městský soud v Praze 12, Krajský soud v Ostravě 0, Krajský soud v Praze 0, Krajský soud v Ústí nad Labem 2, Krajský soud v Plzni 5, Vrchní soud v Praze 175.

Při zahájení šetření i v jeho průběhu jsem opakovaně oslovila Ministerstvo spravedlnosti se žádostí o podrobnější informace k dané evidenci. Ministerstvo na moje žádosti reagovalo až dopisem ze dne 25. října 2016 (č. j. MPS-71/2016-OI-SP/4).

Dále jsem se obrátila na **Nejvyšší správní soud, Nejvyšší soud, Ústavní soud a na Ministerstvo spravedlnosti Slovenské republiky**[12] za účelem získání informací o fungování jejich databází rozhodnutí, případně o zkušenostech s (českou) evidencí soudních rozhodnutí.

B.1 Výzkum a jeho výsledky

Z výzkumu[13] **vyplynulo, že evidence judikatury může vzhledem k nízké naplněnosti a slabému povědomí o její existence 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 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 zpravidla technického rázu (souvisejí zejména s funkčností vyhledávání).**

B.1.1 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 však očekávají iniciativu okresních soudů.

12 Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

13 Dotazník vyplnilo 64 okresních soudů, všech 8 krajských soudů a oba vrchní soudy – dále 139 advokátů a 20 vedoucích kateder právnických fakult.

- **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 soudů 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**. Krajské a vrchní soudy nadto často upozorňovaly, že zveřejňování všech rozhodnutí by mohla 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.

B.1.2 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 (internetové stránky nejvyšších soudů 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**.

Podrobné výsledky výzkumu provedeného pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv lze nalézt v příloze této zprávy obsahující data získaná empirickým výzkumem. Pro účely mého hodnocení z těchto výsledků zdůrazňuji následující zjištění.

B.2 Vyjádření Nejvyššího soudu

Předseda Nejvyššího soudu prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., mi poskytl k problematice rozsáhlé vyjádření (dopis ze dne 13. července 2016, č. j. S 261/2016). Zdůraznil funkci

Nejvyššího soudu pro sjednocování judikatury všech obecných soudů, zejména pak sjednocující stanoviska Nejvyššího soudu publikovaná ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek.[14]

Dále popsal **databázi rozhodnutí Nejvyššího soudu**. Vyhledávání v ní je umožněno jak ve zjednodušeném formuláři, tak v rozšířeném (dle spisové značky, k určité právní otázce, s pomocí fulltextového vyhledávání či podle právní věty, použitých právních předpisů či hesel). Databáze obsahuje od ledna, resp. dubna roku 2010 všechna meritorní i procesní rozhodnutí Nejvyššího soudu s výjimkou[15] rozhodnutí agendy Ncu (agenda uznání cizích rozhodnutí[16]).

Proces **anonymizace** rozhodnutí Nejvyššího soudu je upraven v § 115 *Kancelářského řádu Nejvyššího soudu*, č. j. S 356/2009, ve znění dodatků (upravuje, které údaje podléhají a které nepodléhají anonymizaci) a dále *Opatřením předsedy Nejvyššího soudu č. 1/2015, Anonymizace rozhodnutí*, č. j. S 193/2015. Anonymizaci provádějí všechny administrativní pracovnice soudního výkonu trestního i občanskoprávního a obchodního kolegia i pověřená pracovnice úseku místopředsedy Nejvyššího soudu v rámci svých dalších běžných pracovních povinností. Podle odhadu je anonymizaci věnováno v součtu 4,5 úvazku na občanskoprávním a obchodním kolegiu, na trestním 3,5 úvazku, na úseku místopředsedy 1 úvazek, celkem tedy 9 úvazků. Anonymizace probíhá **manuálně** (v průběhu čtení textu se odstraňují údaje podléhající anonymizaci). Poté jiná osoba provede její kontrolu. O které konkrétní pracovnice jde, závisí, zda se jedná o rozhodnutí trestního kolegia, či občanskoprávního a obchodního, či jde o rozhodnutí velkého senátu.

Předseda mi sdělil, že Nejvyšší soud se v roce 2011 zapojil do zkušebního provozu **evidence soudních rozhodnutí** vedeného Ministerstvem spravedlnosti. „Výběr a zařazení konkrétního rozhodnutí příslušným krajským nebo vrchním soudem … probíhá na principu obecnějšího významu daného rozhodnutí, které má judikatorní přesah …, což je vždy nutné v tomto směru individuálně posoudit a má to i jistě odraz v aktuálním stavu (rozsahu) databáze … přístupné veřejnosti.“ Míra využití veřejně přístupné databáze souvisí s malou znalostí její existence a uživatelským (ne)komfortem při vyhledávání a také neaktuálností instrukce, která nereflektuje změny přímo použitelných unijních právních předpisů (některá nařízení, na které instrukce odkazuje, již byla zrušena). Jako příklad nedostatečné naplněnosti evidence předseda soudu uvádí, že při vybrání políček „E“, „nařízení“ a „směrnice“ najde databáze jen 83 rozhodnutí, přičemž Nejvyšší soud má údaje o tom, že těchto rozhodnutí jsou tisíce (ne-li desítky tisíc) a jde o rozhodnutí, která svým judikaturním významem přesahují rozhodnutí publikovaná v databázi. Nejvyššímu soudu by usnadnilo práci, kdyby evidence taková rozhodnutí obsahovala (neboť Nejvyšší soud pravidelně monitoruje práci českých soudů s unijním právem).

Soudci i asistenti Nejvyššího soudu mají při své práci k dispozici v systému Lotus notes/domino jak databázi Nejvyššího soudu, tak i databáze rozhodnutí nižších soudů (Judikatura VKS). Stav veřejně přístupné evidence soudních rozhodnutí však závisí na výběru

14 Tato sbírka obsahuje rozhodnutí Nejvyššího soudu a rozhodnutí vrchních a krajských soudů, jejichž zařazení vždy schvaluje kolegium Nejvyššího soudu.

15 Podle Opatření předsedkyně Nejvyššího soudu č. 4/2014, č. j. S 8/2010.

16 Ve smyslu § 51 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

konkrétního rozhodnutí podle kritéria jeho judikaturního významu, „což je zcela v kompetenci příslušného krajského nebo vrchního soudu, který v předmětné věci rozhodoval“. Ze zkušeností soudců, asistentů a poradců Nejvyššího soudu je evidence rozhodnutí využívána spíše výjimečně. Častěji pracují s jinými evidencemi (ASPI, Lotus Notes, Codexis apod.), případně Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.[17]

Někteří soudci Nejvyššího soudu by přivítali povinnost soudů zveřejňovat všechna, zejména pak meritorní, rozhodnutí. Takový přístup je podle nich prospěšný pro sjednocování judikatury. Jiní soudci mají za to, že by to vedlo ke značné nepřehlednosti evidence. „Optikou zkušenosti s naplňováním systému elektronické evidence soudní judikatury podle výše zmíněné instrukce č. 20/2002-SM zůstává k projednání, jakým způsobem by měla být tato povinnost uchopena jinak a jak zatraktivnit nejen myšlenku, ale také uživatelské prostředí případné budoucí aplikace.“

Předseda Nejvyššího soudu obecně **doporučuje** existenci evidence rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů, která by byla uživatelsky přívětivá. Měla by obsahovat zásadně rozhodnutí meritorní povahy, a to jak v oblasti civilního, trestního a správního soudnictví. Měla by umožnit vyhledávat podle spisové značky, data rozhodnutí, dotčených předpisů, klíčových slov, existence unijního prvku, dále dle fulltextu a případně i dle významnosti rozhodnutí přidělené rozhodujícím soudem (toto kritérium by bylo vhodné i jako jedno z kritérií pro seřazení rozhodnutí ve výsledku vyhledávání). Upozorňuje však na technickou a personální náročnost spravování této databáze. Nedoporučuje sjednocení databází nejvyšších soudů a Ústavního soudu vzhledem k významnosti jejich rozhodnutí.

B.3 Vyjádření Nejvyššího správního soudu

Předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Josef Baxa na moji žádost popsal v dopisu ze dne 19. července 2016, č. j. S 914/2016-5, databázi Nejvyššího správního soudu. Databáze obsahuje všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. U procesních rozhodnutí neobsahuje jejich text, ale jen základní údaje (čeho se týká, příslušná data atd.). Dále obsahuje vybraná rozhodnutí krajských soudů. Spolupráce s krajskými soudy probíhá na základě neformální dohody s místopředsedy správních úseků – krajské soudy by měly k publikaci zasílat všechna svá meritorní rozhodnutí.

Anonymizace rozhodnutí před jejich zveřejněním provádí referent příslušné soudní kanceláře (odpovídá 1/10 pracovního úvazku každého referenta – momentálně na soudě působí 34 referentů). Poté je anonymizace zkontrolována spisovým pracovníkem a správcem informačního systému soudu (tato činnost odpovídá minimálně polovině jeho pracovního úvazku). Tuto kontrolu provádí pouze tato osoba, aby kontrola byla spravována jednotně. Samotná anonymizace je prováděna pouze manuálně.[18]

Krajské soudy si svá rozhodnutí anonymizují samy, anonymizaci však kontroluje referentka oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu.

17 Obsahuje sjednocující stanoviska Nejvyššího soudu, vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu a rozhodnutí vrchních a krajských soudů, jejichž zařazení do sbírky vždy schvaluje kolegium Nejvyššího soudu.

18 ustanovení § 38 a § 39 směrnice č. 9/2011, Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu

Předseda soudu dále uvedl, že by přivítal povinnost uveřejňovat veškerá rozhodnutí soudů (jak příklad uvádí zveřejňování judikatury Nejvyššího správního soudu). Polemizoval, zda by bylo vhodné zavést jednu centrální evidenci, nebo evidence jednotlivých soudů. „Centrální databáze by nepochybně přinesla řadu výhod, a to zejména možnost vyhledávat veškerou judikaturu na jednom místě napříč všemi instancemi."

Pro vyhledávání považuje za nejdůležitější kvalitní fulltextové vyhledávání, možnost filtrovat rozhodnutí dle data rozhodnutí, dle soudu, dle výsledku. Dále dodal, že „pokud by se povedlo projekt centrální databáze prosadit, stálo by možná za zvážení vytvořit pracovní skupinu se zastoupením soudů různých instancí, která by se pak mohla spolupodílet na vytvoření co nejefektivnějšího vyhledávače".

B.4 Vyjádření Ústavního soudu

Vedoucí analytického odboru Ústavního soudu Mgr. et Mgr. Ľubomír Majerčík, LL.M., mi v dopisu ze dne 11. července 2016, sp. zn. SPR ÚS 503/16, sdělil, že evidenci soudních rozhodnutí používá pouze jeden ze tří soudců, kteří na dotaz odpověděli. Z dvanácti odpovídajících analytiků/asistentů ji nevyužívá ani jeden. Ostatní tázaní odpověděli, že evidenci vůbec neznají či ji považují na nedostatečně naplněnou.

Dále popsal, jaké administrativní nároky má jejich databáze NALUS. Všechna rozhodnutí čte 5 zaměstnanců analytického odboru pracujících na plný úvazek, kteří je současně indexují a vyznačí údaje, které mají být navenek anonymizovány. Vlastní anonymizaci poté provádí manuálně referentka analytického odboru v elektronické verzi rozhodnutí. Tato referentka pracuje na celý úvazek, avšak anonymizace je pouze jednou z jejích mnoha činností. Pro zajištění správnosti anonymizace následně anonymizované rozhodnutí pročítá ještě další referentka analytického oddělení, která této agendě věnuje třetinu svého úvazku. Současně si však umí představit jiné nastavení anonymizace, které by v součtu znamenalo 1,3 úvazku.

Z pohledu přístupnosti rozhodnutí veřejnosti, legitimity soudního rozhodování a z pohledu zrychlení soudního řízení by přivítal zveřejňování všech soudních rozhodnutí. Pak by doporučil vyhledávání rozhodnutí dle soudu, spisové značky, data rozhodnutí, významnosti a fulltextu. Po praktické stránce by bylo jednodušší, kdyby veřejnost mohla sledovat osud jednoho řízení.

B.5 Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

Ministr spravedlnosti JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., v dopisu ze dne 25. října 2016 rozlišuje tři databáze:

(1) vnitřní evidenci rozhodnutí konkrétního vrchního nebo krajského soudu, případně převzatých rozhodnutí okresních soudů, která je neveřejnou databází daného soudu umístěnou na jeho serveru;

(2) centrální evidenci soudních rozhodnutí, která obsahuje rozhodnutí vrchních, krajských a okresních soudů; jde o neveřejnou databázi umístěnou na resortním serveru, do které mají přístup pracovníci ministerstva;

(3) veřejnou databázi obsahující vybrané definitivní judikáty (tedy ty, které prošly evidenčním senátem a anonymizací) umístěnou na serveru Nejvyššího soudu a dostupnou též prostřednictvím webových stránek ministerstva.

Centrální evidence rozhodnutí zahrnuje širší rozsah rozhodnutí než veřejná databáze – vedle definitivních rozhodnutí obsahuje i rozpracovaná, která neprošla celým procesem předcházejícím zveřejnění. [19]

Na moji žádost uvedl počty rozhodnutí vedených v centrální evidenci a veřejné evidenci ke dni 24. června 2016:

Soud	**Celkem centrální databáze**	**Celkem veřejná databáze**	**Veřejná databáze 1. 1. 2015 až 31. 12. 2015**	**Veřejná databáze 1. 1. 2016 až 24. 6. 2015**
KS Brno	339	195	0	0
KS České Budějovice	623	368	2	1
KS Hradec Králové	1512	893	22	7
KS Ostrava	248	173	0	0
KS Plzeň	257	69	0	0
KS Praha	228	119	0	0
KS Ústí nad Labem	273	137	1	0
MS Praha	729	267	11	3
VS Olomouc	843	427	18	3
VS Praha	438	259	31	6
Celkem	**5490**	**2970**	**84**	**20**

19 Dále pak kategorii rozhodnutí D, tj. rozhodnutí zařazená do vnitřní evidence rozhodnutím evidenčního senátu, pokud nebyla zařazena do kategorie A až C.

Dále ministr konstatoval, že naplňování centrální databáze rozhodnutí i veřejné databáze je plně v kompetenci vrchních a krajských soudů a ministerstvo v tomto ohledu nedisponuje dohledovými pravomocemi.

Závěrem ministr stručně konstatoval, že ministerstvo má v plánu vytvořit novou centrální databázi judikatury s cílem zpřístupnit pracovníkům soudů, odborné i laické veřejnosti co nejširší okruh relevantních rozhodnutí.[20] S ohledem na složitost problematiky však nelze očekávat, že by nová databáze byla spuštěna v nejbližší době.

B.6 Mezinárodní srovnání

B.6.1 Porovnání přístupu k soudním rozhodnutím v některých jiných zemích

Evropská unie směřuje k elektronizaci justice a online sdílení informací v oblasti justice již od června roku 2007, kdy Rada pro spravedlnost a vnitřní věci rozhodla, že je třeba usilovat o to, aby se na evropské úrovni rozvíjelo využívání informačních a komunikačních technologií. Za účelem naplnění tohoto cíle Evropská unie[21] přijala mnoho dokumentů týkajících se této problematiky. Ze stěžejních dokumentů lze zmínit zejména **Víceletý akční plán Rady Evropské unie v oblasti evropské e-justice na období let 2009–2013**[22] (zdůrazňující význam přístupu k vnitrostátní judikatuře, potřebu standardizace a decentralizované technické architektury) a navazující **Strategii v oblasti evropské e-justice na období 2014-2018** (2013/C 376/06)[23] a **Víceletý akční plán Rady Evropské unie v oblasti evropské e-justice na období let 2014-2018** (2014/C 182/02)[24]. Z dokumentů lze dovodit, že jedním z předpokladů pro sdílení informací je i fungující databáze vnitrostátní judikatury.

Již počtvrté Evropská komise vydala **hodnotící zprávu fungování soudnictví** v Evropské unii. Ve zprávě za rok 2016[25] je, mimo jiné, srovnán přístup veřejnosti k soudním rozhodnutím (civilním a správním soudnictví) v jednotlivých členských zemích jako jeden aspekt přístupnosti práva veřejnosti. Evropská komise vychází z názoru, že **přístup veřejnosti k rozhodnutím soudů přispívá k transparentnosti rozhodování** a dále k tomu, **aby občané porozuměli soudnímu rozhodování a mohli přijímat informovaná rozhodnutí**. Zveřejňování judikatury by mělo přispět ke zvýšení **jednotnosti judikatury**.

---

20 „V tomto směru již ministerstvo navázalo bližší spolupráci s Nejvyšším soudem v Brně, ale jednání se nacházejí v počáteční fázi."

21 konkrétně např. Evropská komise, Evropský parlament

22 Akční plán je přístupný na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.075.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2009:075:TOC

23 Strategie je přístupná na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1448548925892&uri=CELEX: 52013XG1221(02)

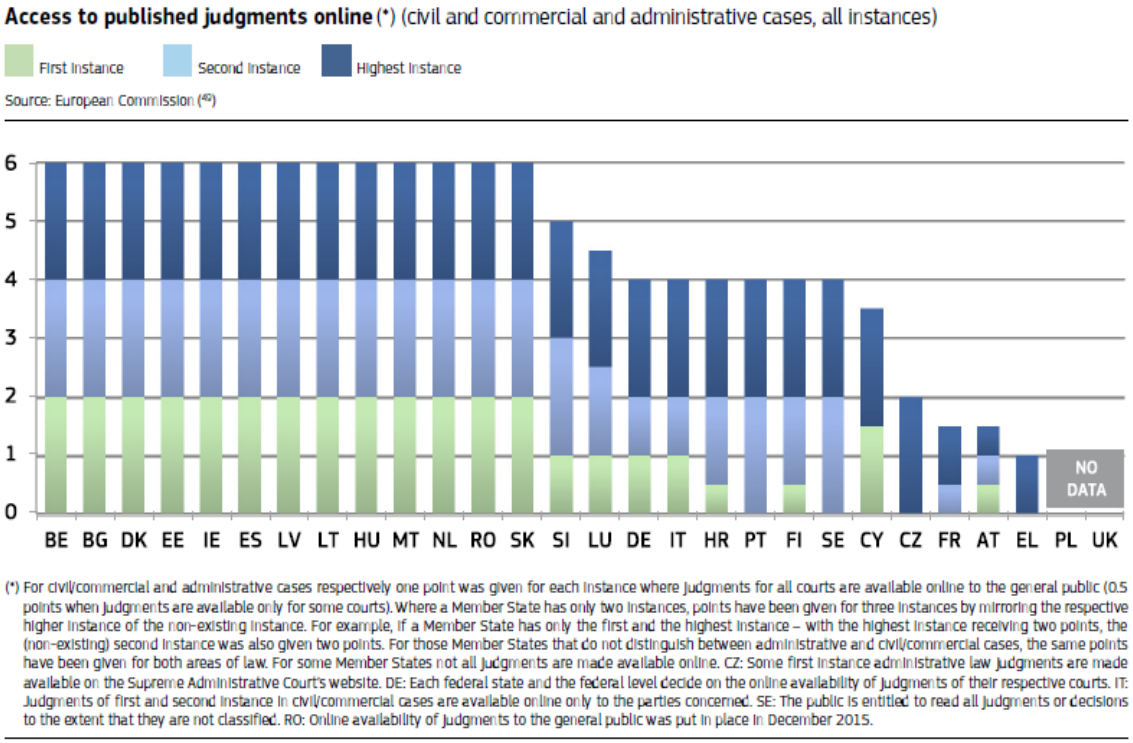
24 Akční plán je přístupný na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(01)

25 Zdroj: EVROPSKÁ KOMISE. The 2016 EU justice scoreboard [online]. 2016, [cit. 2016-09-21]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/ justice_scoreboard_2016_en.pdf

Z následujícího grafu je patrné, že Česká republika je na jednom z posledních míst v tomto žebříčku. Evropská komise považuje v České republice za zveřejněné pouze rozhodnutí soudů nejvyšší instance[26] – počet těchto zveřejněných rozhodnutí je srovnatelný s ostatními zeměmi. Většina ostatních zemí však ve srovnatelné míře zveřejňuje také rozhodnutí první a druhé instance, v tomto směru Česká republika znatelně pokulhává. Mezi země s nejlepším přístupem k judikatuře patří i Slovensko, Maďarsko i Rumunsko.

Graf č. 1

Online přístup k soudním rozhodnutím – srovnání v členských státech Evropské Unie[27]



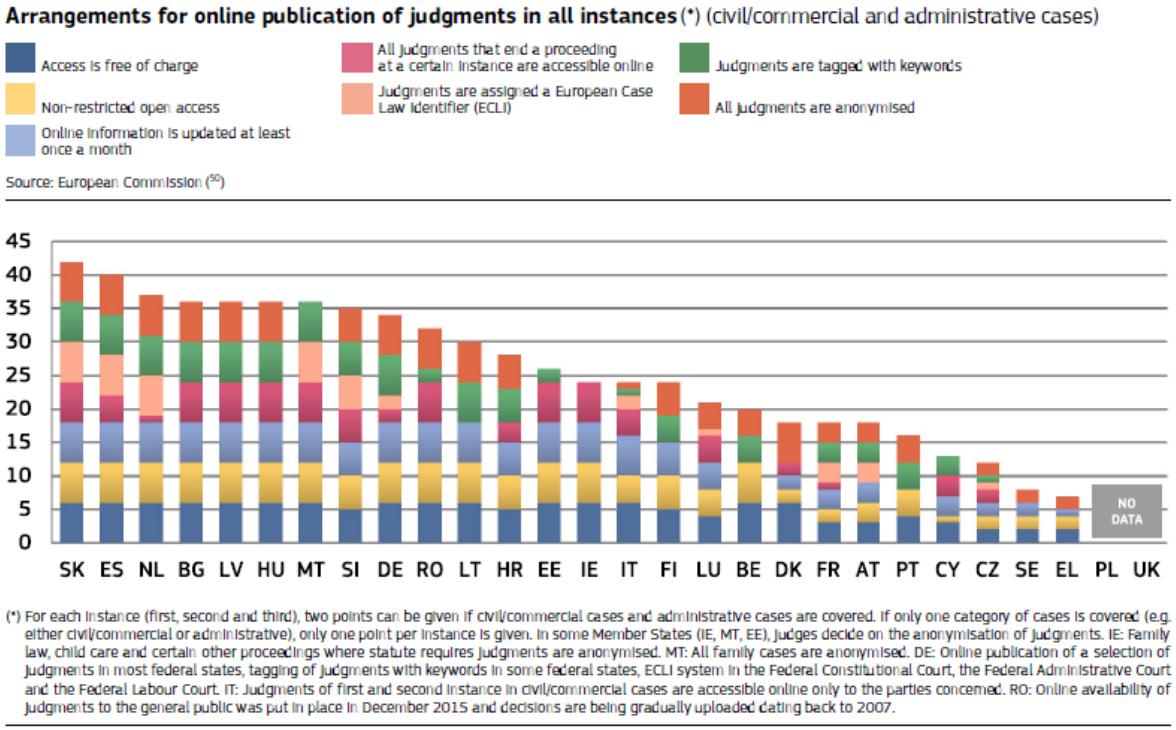
26 S dodatkem, že některá rozhodnutí nižších správních soudů jsou zveřejněna na stránkách Nejvyššího správního soudu.

27 Zdroj: EVROPSKÁ KOMISE. The 2016 EU justice scoreboard [online]. 2016, [cit. 2016-09-21]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/ justice_scoreboard_2016_en.pdf

Následující graf Evropské komise obsahuje srovnání online přístupu k soudním rozhodnutím v jednotlivých členských zemích z hlediska jejich charakteristik. Zajímavé je srovnání v míře **bezplatného** zpřístupňování rozhodnutí. I v této položce je Česká republika na jednom z posledních míst. U České republiky je i malá míra rozhodnutí označovaných **klíčovými slovy**. Dále z grafu vyplývá, že oproti většině ostatních zemí Česká republika zveřejněná rozhodnutí neoznačuje **ECLI**[28] – identifikátorem evropské judikatury. Zaujal mě také závěr, že rozhodnutí v online databázích se v některých zemích neanonymizují (srov. Malta).

Graf č. 2

Vlastnosti online přístupů k judikatuře v jednotlivých členských zemích



Lze tak konstatovat, že přístup k judikatuře je v České republice v porovnání s ostatními členskými státy velice omezený, a nutno jej tak označit za nedostatečný.

Evropská komise ve své zprávě však obecně doporučuje v rámci Evropské unie zlepšit přístup k judikatuře. Komise uvedla, že po uveřejnění stavu zpřístupňování judikatury v roce 2015 některé členské státy začaly provádět opatření ke zlepšení online dostupnosti soudních rozhodnutí, a to i rozhodnutí soudů prvního stupně. Situace v České republice se však nezlepšila.

28 European Case Law Identifier. Dle doporučení Rady Evropské unie C 127/1 ze dne 29. 4. 2011

B.6.2 Databáze některých okolních států podrobněji

Pro porovnání jsem získala podrobnější informace, jak je judikatura bezplatně poskytována v některých našich sousedních zemích.

Slovenská databáze

Slovenská republika zřídila databázi všech pravomocných rozhodnutí všech svých soudů (včetně správní větve).[29] Povinnost zveřejňovat tato rozhodnutí vyplývá přímo ze zákona.[30] Slovenská evidence rozhodnutí obsahovala ke dni 15. června 2015 celkem 1.474.405 rozhodnutí (kde dni zpracování této zprávy již přes 2 miliony).

Databáze obsahuje vyhledávání dle spisové značky, identifikačního čísla spisu, typu soudu (okresní, krajský, nejvyšší a specializovaný trestní soud), územní působnosti (krajská i okresní), předpisu, oblasti a podoblasti právní úpravy, povahy rozhodnutí (např. prvostupňové nenapadnuté opravnými prostředky, potvrzující, zrušující, zrušené, měnící), data vydání či konkrétního soudu, jenž rozhodnutí vydal.

Ministryně spravedlnosti Lucia Žitňanská mi v dopisu ze dne 18. června 2016, č. spisu 45002/2016/90-54968, popsala způsob přípravy rozhodnutí před jeho zveřejněním v databázi. Každé soudní rozhodnutí je vypracováno v informačním systému soudu[31] v příslušné šabloně. Anonymizace rozhodnutí provádí osoba, která vyhotovuje jeho prvopis, nebo předsedou soudu pověřený zaměstnanec pro konkrétní oddělení soudu, a to ihned po vyhotovení prvopisu. Provádění anonymizace mu ulehčuje informační systém soudu tak, že vyhledává slova, která mohou podléhat anonymizaci. Pověřený pracovník potvrzuje, zda chce dané slovo anonymizovat. Tento systém umožňuje nahrát slovník výrazů, který ulehčuje anonymizaci.

---

29 Databáze je přístupná na internetových stránkách provozovaných Ministerstvem spravedlnosti Slovenské republiky: https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie.

30 zákon č. 757/2004 Z. z., „o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov“, ve znění pozdějších předpisů:

„§ 82a Zverejňovanie a sprístupňovanie súdnych rozhodnutí

(1) Súdy sú povinné zverejňovať právoplatné rozhodnutia vo veci samej, rozhodnutia, ktorými sa končí konanie, rozhodnutia o neodkladnom opatrení a rozhodnutia o odklade vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu, a to do 15 pracovných dní od dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia; ak rozhodnutie nebolo vyhotovené ku dňu jeho právoplatnosti, lehota na zverejnenie rozhodnutia začína plynúť dňom vyhotovenia rozhodnutia.

(2) Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej alebo rozhodnutia, ktorým sa končí konanie, súdy v tej istej lehote zverejnia aj všetky rozhodnutia vydané počas tohto súdneho konania, ktoré boli zrušené, potvrdené alebo zmenené súdom vyššieho stupňa a rozhodnutia, ktoré zrušujú rozhodnutie súdu nižšieho stupňa. Ak bolo vydané opravné uznesenie, zverejňuje sa aj toto uznesenie. Nezverejňujú sa súdne rozhodnutia vydané v konaní, v ktorom bola verejnosť vylúčená z pojednávania pre celé pojednávanie alebo pre jeho časť. Najvyšší súd zverejňuje aj právoplatné rozhodnutia disciplinárnych senátov do troch pracovných dní od dňa nadobudnutia právoplatnosti.

(3)Pred zverejnením rozhodnutia podľa odseku 1 sa v nich anonymizujú údaje, ktorých anonymizovaním bude pri zverejňovaní zabezpečená ochrana práv a právom chránených záujmov.

(4) Zverejňovanie súdnych rozhodnutí podľa odseku 1 technicky zabezpečuje ministerstvo na svojom webovom sídle.

(5) Súdy sprístupňujú verejnosti na základe žiadosti podľa osobitného zákona42a) všetky súdne rozhodnutia, vrátane neprávoplatných rozhodnutí a rozhodnutí, ktoré nie sú rozhodnutiami vo veci samej. Súdy pritom robia opatrenia na ochranu práv a právom chránených záujmov.42b)“

31 Podateľňa-register aplikačného vybavenia

Anonymizované rozhodnutí se uloží v informačním systému soudu a označí se ke zveřejnění. Každý den ve večerních hodinách dochází ke kopírování soudních rozhodnutí z databází okresních, krajských soudů a Nejvyššího soudu SR.[32] Za účelem anonymizace rozhodnutí bylo v roce 2008 přijato 16 pracovníků (na každém krajském soudu dva noví zaměstnanci).

Indexaci právních předpisů a ostatní data k rozhodnutí vyplní soudce nebo jím pověřený zaměstnanec soudu.

Ministerstvo spravedlnosti Slovenské republiky však nekontroluje, zda soudy zveřejňují všechny svá rozhodnutí v souladu se zákonem č. 757/2104 Z. z. a taktéž nevyhodnocuje data o užívání databáze.[33]

Rakouská databáze

Rakouská databáze[34] obsahuje vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu (OGH), vrchních zemských soudů (OLG), krajských soudů (LG), okresních soudů (BG), rozhodnutí Nejvyššího senátu patentů a ochranných známek (OPM) a zahraniční soudní rozhodnutí. Vedle této databáze má Rakousko zvláštní databáze jiných rozhodnutí – databázi Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a dalších soudů[35] či úřadů. Pouze Nejvyšší soud má zákonnou povinnost uveřejňovat všechna[36] svá rozhodnutí.[37] Nižší soudy, stejně jako v České

32 Pro proces tvorby, anonymizace a publikování rozhodnutí byla vytvořena příručka.

33 V podstatě veškerá rozhodnutí jsou zveřejňována také ve Francii či Nizozemí. Viz. BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. Str. 219.

34 přístupná na internetových stránkách spolkového kancléře https://www.ris.bka.gv.at/Jus/

35 např. Bundesfinanzgerichts

36 až na některé výjimky, viz dále § 15

37 Die zentralen gesetzlichen Bestimmungen zur Veröffentlichung von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs sind §§ 15, 15a OGH-Gesetz:
„Entscheidungsdokumentation Justiz
§ 15.
(1) Der Bundesminister für Justiz hat eine allgemein zugängliche Datenbank (Entscheidungsdokumentation Justiz) einzurichten, in die
1. Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes (Volltexte), die sich nicht in einer begründungslosen Zurückweisung eines Rechtsmittels erschöpfen, sowie
2. nach § 14 Abs. 1 aufbereitete Entscheidungen (Rechtssätze) und andere Texte
aufzunehmen sind. In Zweifelsfällen entscheidet bei Rechtssätzen der jeweilige Senatsvorsitzende, ansonsten der Leiter des Evidenzbüros.
(2) Der erkennende Senat kann bei der Beschlussfassung in Rechtssachen, in denen das Verfahren in allen Instanzen ohne Durchführung einer öffentlichen Verhandlung zu führen war, anordnen, dass die Entscheidung (Volltext) in der Datenbank nicht zu veröffentlichen ist, wenn ansonst die Anonymität der Betroffenen nicht sichergestellt ist.
(3) Der Bundesminister für Justiz wird ermächtigt, nach Maßgabe der technischen und personellen Möglichkeiten sowie unter Bedachtnahme auf eine einfache und sparsame Verwaltung und auf eine Sicherung vor Missbrauch durch Verordnung insbesondere festzulegen,
1. welche Übermittlungsstellen für die Abfrage einzurichten und
2. welche Bedingungen für einen sicheren Betrieb der Entscheidungsdokumentation Justiz einzuhalten
sind.
(4) In der Entscheidungsdokumentation Justiz sind Namen, Anschriften und erforderlichenfalls auch sonstige Orts- und Gebietsbezeichnungen, die Rückschlüsse auf die betreffende Rechtssache zulassen, durch Buchstaben, Ziffern oder Abkürzungen so zu anonymisieren, dass die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung nicht verloren geht.
(5) Anordnungen nach dem Abs. 4 hat der erkennende Senat bei der Beschlussfassung, bei vor dem 1. Jänner 1991 beschlossenen Entscheidungen der Präsident des Obersten Gerichtshofes zu treffen.

republice, mají zveřejňovat jen právně zajímavá rozhodnutí.[38] Celkem databáze obsahuje 255.618 [39] rozhodnutí, z toho 127 182 je rozhodnutí Nejvyššího soudu. Zůstává tedy 128.436 rozhodnutí nižších soudů, která by měla být vybrána podle jejich právní významnosti, což je **téměř 45krát více rozhodnutí, než obsahuje česká evidence soudních rozhodnutí**. Podotýkám, že Rakousko má téměř o 2 miliony méně obyvatel než Česká republika.[40]

C. Hodnocení věci ochránkyní

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, mi výslovně ukládá, abych svou činností a v mezích své působnosti přispívala k ochraně základních práv a svobod. Právo na spravedlivý proces patří mezi esenciální ústavně garantovaná pravidla. Je zaručeno článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Tímto šetřením bych chtěla přispět k zajištění práva na spravedlivý proces také řádným zpřístupněním judikatury odborné, ale i laické veřejnosti.

C.1 Význam judikatury v našem právním prostředí

Ačkoliv soudní rozhodnutí netvoří v České republice precedenty,[41] a tedy rozhodnutí je závazné pouze v dané věci, nejde **ani zde soudům odepřít jejich podíl na tvorbě práva**. I soudní rozhodnutí je nutné označit za **právo v materiálním slova smyslu.**[42] Také součástí

---

(6) Für die durch den Einsatz der automationsunterstützten Datenverarbeitung verursachten Schäden aus Fehlern bei der Führung der Entscheidungsdokumentation Justiz haftet der Bund. Die Haftung ist ausgeschlossen, wenn der Schaden durch ein unabwendbares Ereignis verursacht wird, das weder auf einen Fehler in der Beschaffenheit noch auf einem Versagen der Mittel der automationsunterstützten Datenverarbeitung beruht. Im Übrigen ist das Amtshaftungsgesetz anzuwenden.
Zugänglichkeit der Entscheidungen
§ 15a. (1) Die für die Entscheidungsdokumentation Justiz (§ 15) erstellten Daten sind nach Maßgabe der technischen und dokumentalistischen Möglichkeiten im Internet bereitzustellen.
(2) Nach Maßgabe der personellen und technischen Voraussetzungen ist vom Evidenzbüro des Obersten Gerichtshofes durch Erteilung."

38 V Rakousku je však tato jejich povinnost stanovena zákonem:

48a Gerichtsorganisationsgesetz auf die Bestimmungen des OGH-Gesetzes:

„§ 48a. Nach Maßgabe der personellen und technischen Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Obersten Gerichtshof, BGBl. Nr. 328/1968, über die Entscheidungsdokumentation Justiz und die allgemeine Zugänglichkeit von Entscheidungen auch auf rechtskräftige Entscheidungen der Gerichte erster und zweiter Instanz sowie der im Bereich der Justiz eingerichteten weisungsfreien Kollegialbehörden, soweit diese Entscheidungen von allgemeinem, über den Einzelfall hinausgehenden Interesse sind, sinngemäß anzuwenden."

39 ke dni 20. září 2016

40 V roce 2015 Rakousko mělo 8.629.519 obyvatel (Statistik Austria. A [online]. [cit. 2016-09-21]. Dostupné z: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html), oproti tomu Česká republika 10 553 843 (Obyvatelstvo. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2016-09-21]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide)

41 Precedenty jsou rozhodnutí vyšších soudů, která jsou závazná pro všechny ve smyslu „přetrvat na rozhodnutém". Jsou bezprostředním pramenem práva. I jediný precedent může přímo konstituovat nové právní pravidlo. Rozhodnutí soudu se stává precedentem pouze za splnění několika pravidel (např. v závislosti na tom, který soud jej vydal). Precedenty jsou pramenem práva v common law, tzn. anglickém právním řádu. Viz. BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 41-47.

42 ESLP označuje za právo v materiálním smyslu vše, z čeho lze usoudit na obsah ve společnosti skutečného působícího, zejména pak také určitá doktrinální díla a relevantní judikatura. (např. rozsudek ze dne 25. března 1998, Kopp proti Švýcarsku, č. 23224/94, § 60, rozsudek ze dne 24. dubna 1990, Huvig proti Francii, č. 11105/84, § 28).

naší právní kultury by měla být zásada **stare decisis**, tedy stejného rozhodování stejných věcí, jako součást principu formální spravedlnosti. Navazuje na **hodnotu předvídatelnosti práva** a jeho právních následků a **princip právní jistoty**. „Pokud tedy soudce aplikuje neurčité právní ustanovení pro jednu kauzu jedním způsobem, musí pro typově stejnou později se vyskytnuvší kauzu aplikovat právo týmž způsobem, nedovodí-li ovšem oproti situaci relevantní rozdíl. Jinak by stěží mohlo být právo systémem, natož systémem předvídatelným.“[43] V praxi by závaznost judikatury v našem právním prostředí měla být promítnuta tak, že „pokud se soudce domnívá, že by bylo vhodné se od judikatury odchýlit, musí toto své rozhodnutí podložit dostatečnými argumenty“.[44] Judikatura českých nejvyšších soudů není tedy formálně závazná pro rozhodování v jiných případech, avšak **má normativní sílu**. Proto při řešení svého případu musí soudce zvážit aplikovatelnost relevantní judikatury. Pokud judikatura bude na daný případ dopadat, musí soud použít v ní vyslovený názor, případně přesvědčivě zdůvodnit, proč je aplikovatelná judikatura nesprávná.[45] Tento závěr vyplývá i z rozhodovací praxe Ústavního soudu,[46] Nejvyššího soudu[47] či Nejvyššího správního soudu.[48]

Judikatura ESLP upozorňuje na právo na konzistentní judikaturu soudů ve vztahu k právu na spravedlivý proces. ESLP by měl při námitce na nekonzistentní judikaturu zkoumat, zda v judikatuře soudů existovaly „hluboké a přetrvávající rozpory“, zda vnitrostátní právo upravuje mechanismus umožňující takové nesouladnosti odstranit, zda takový mechanismus byl v takovém případě využit a s jakým výsledkem. Shledal porušení čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech v případě, kdy soud nejvyšší instance v dané zemi dlouhodobě konkrétní otázku řešil rozporným způsobem, přičemž mechanismus ke sjednocení judikatury nebyl využit.[49]

Ačkoliv uvedené závěry se týkaly zejména judikatury nejvyšších soudů, je nutné zmínit i **§ 13 občanského zákoníku,**[50] jenž zaručuje každému, kdo se domáhá právní ochrany, že „může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ,

---

BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. Str. 32.

43 BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 34.

44 ALEXY, Robert. A theory of legal argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification. Oxford [England]: Oxford University Press, 1989. S. 277 an. Čerpáno z BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 38.

45 Viz BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 113.

46 nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97

47 např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012. Dostupný na: www.nssoud.cz

48 např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 210, č. j. 4 Ads 77/2007-91, bod 37, dostupné na: www.nssoud.cz

49 Rozsudek Iordan Iordanov a další proti Bulharsku, č. 23530/02, § 50-53. BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 87.

50 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky“. Jak vyplývá z komentáře,[51] **toto ustanovení míří nejen na rozhodovací praxi nejvyšších soudů, ale rovněž prvostupňových a odvolacích**.

Důvodová zpráva uvádí, že se toto ustanovení navrhuje s cílem „zavést normativní konstrukci blížící se zásadě stare decisis (setrvat na rozhodnutém), což má význam pro právní jistotu a pro stabilitu práva“. Pokud by jeden senát soudu zaujal v krátké době v obdobných případech rozporné právní názory, šlo by o svévoli.[52] Avšak ani tato úprava nepřináší naprostou rigiditu rozhodování, jak vyplývá z poslední věty citovaného ustanovení. Odchýlení od dosavadní judikatury je však nutné řádně odůvodnit (na soudci pak leží „argumentační břemeno snést dostatečné a přesvědčivé argumenty pro správnost svého názoru“).[53]

Konzistentní judikaturu je tak nutné považovat za nezbytnou součást práva na spravedlivý proces. Z uvedených principů a zásad vyplývá řada závažných právních následků této „závaznosti“ judikatury, kupříkladu nutnost veřejné publikace a zákaz, aby soud používal jako argumentační zdroj judikaturu, která nebyla publikována.[54]

C.2 Zveřejňování judikatury

Jak vyplývá z odborné literatury,[55] zveřejňování judikatury není výdobytek posledních let. Jeho počátek lze datovat do doby, kdy soudy začaly vyhotovovat písemná odůvodnění svých rozhodnutí, tedy od druhé poloviny 18. století. Zpočátku se jednalo spíše o sbírky soukromé (nejčastěji je sepisovali advokáti, kteří navštěvovali soudní jednání). Avšak jejich neobjektivnost vedla k vytváření sbírek, na které se podílely i soudy. U nás tradice nezávislé publikace soudních rozhodnutí nejvyšších soudů byla ukončena v roce 1948, kdy nový požadavek centrální kontroly nad rozhodováním soudů byl v přímém rozporu s takovou publikací. Dosavadní sbírky nahradila jediná Sbírka soudních rozhodnutí Československých soudů, do které byla vybírána ta rozhodnutí, která prošla ideologicko-mocenským sítem. Tato rozhodnutí pak měla být vzorem pro všechny nižší soudy a právní praxi.[56] Po roce 1989 se opět navrátila širší publikace rozhodnutí a formy publikace se nestále rozvíjejí (např. i do elektronických databází). Některé negativní vlivy dřívějších dob však byly zachovány. „Problematickým aspektem v případě publikace sbírek soudních rozhodnutí je trvalý aspekt ‚vybírání‘ pouze některých právních názorů, které budou publikovány v oficiální sbírce soudních rozhodnutí různými evidenčními senáty či jinými tělesy v rámci

51 MELZER, Filip. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1-117. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-73-1.

52 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2004, č.j. 2 Afs 47/2004-83. Dostupný na: www.nssoud.cz

53 BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 116

54 tamtéž

55 tamtéž, str. 210 a násl.

56 Tím se však i paradoxně zvýšila normativní relevance judikatury.

vrcholných soudů.“[57] Riziko odborná literatura spatřuje v tom, že do sbírky neprojdou (vedle těch, které žádný posun v právu nepřestavují) některá zajímavá a významná rozhodnutí, neboť výběr je často snahou o zamlčení příliš „novátorských“ rozhodnutí. **Avšak problém výběru pouze „vhodných“ judikátů byl do značné míry eliminován zveřejňováním všech rozhodnutí na internetových stránkách těchto soudů**, případně i přebírání do soukromých databází. „Pokud jsou uveřejňována vskutku všechna rozhodnutí daného soudu, pak si může veřejnost, pokud má zájem, sama učinit obraz o jeho skutečné rozhodovací činnosti.“[58]

Funkce zveřejňování judikatury je několikerá. Zveřejňování judikatury vyšších soudů má sloužit ke sjednocování judikatury nižších soudů. Obecně zveřejňování judikatury má zvýšit transparentnost rozhodnutí, a zajistit tak i kontrolní funkce veřejnosti vůči soudům. Odborná literatura má za to, že často zmiňovaná obava z informačního zahlcení, pokud by judikatura byla zveřejňována ve větší míře, není namístě, jak ukazují zahraniční zkušenosti. Základem je **smysluplný vyhledávací systém**.[59]

Lze tak shrnout, že zveřejňování judikatury je v právním státu nezbytné.

C.3 Evidence soudních rozhodnutí

C.3.1 Postavení Ministerstva spravedlnosti

Zveřejňování rozhodnutí v dané evidenci a související úkony, podle mého názoru, nespadají do rozhodovací činnosti soudů. Je nutné je spíše řadit do **výkonu státní správy**. Ministerstvo jako ústřední orgán státní správy je **povinno vést a kontrolovat výkon této činnosti**,[60] a to buď přímo, či prostřednictvím předsedů soudů. Tato jeho role je zvýrazněna tím, že ministerstvo je zároveň autor uvedené instrukce a zakladatel evidence soudních rozhodnutí. Nemohu tak souhlasit s názorem ministra, že v této oblasti nedisponuje dohledovými pravomocemi.

Ministerstvo je tak povinno zajistit řádné fungování evidence soudních rozhodnutí. Konkrétní způsob záleží na jeho uvážení. **Nestačí však, aby ze své pozice pouze vydalo instrukci upravující zveřejňování judikatury, a nijak nekontrolovalo její dodržování, neposkytovalo soudům patřičnou metodickou pomoc a dostatečné materiální (personální zajištění).**

57 BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3. S. 218.

58 tamtéž

59 tamtéž, str. 227-229

60 Ačkoliv tato kontrola a metodické vedení nejsou výslovně zmíněny v § 123 zákona o soudech a soudcích, kde jsou vyjmenovány činnosti ministerstva při výkonu státní správy Nejvyššího soudu, vrchních, krajských a okresních soudů, lze tuto činnost zařadit částečně pod usměrňování a řízení využívání informačních technologií (kam bezpochyby evidence patří), pak i pod zajišťování činnosti soudů po stránce organizační a materiální (neboť vnitřní část evidence má sloužit primárně soudům jako informační zdroj), případně pod jiné činnosti v písmenu o).

C.3.2 Současný stav

Na základě provedeného výzkumu mohu konstatovat, že současná evidence soudních rozhodnutí nesplňuje svůj cíl. Hlavní problém byl shledán v nedostatečné naplněnosti rozhodnutí a dále v uživatelsky nepřívětivém vyhledávání v evidenci.

Naplněnost evidence

Z odpovědí uživatelů databáze je patrná nespokojenost s množstvím rozhodnutí, které evidence obsahuje. I podle mého názoru databáze obsahuje pouze zlomek rozhodnutí, která by obsahovat měla a mohla. Jak jsem již uvedla, ke dni 10. června 2015 evidence obsahovala 2.636 rozhodnutí. Ke dni 26. května 2016 evidence obsahovala 2.875 rozhodnutí.[61] Za necelý rok tak přibylo pouze 239 rozhodnutí. Takový roční přírůstek nemůže odpovídat skutečnému počtu rozhodnutí, která by měla být z hlediska své významnosti zařazena do evidence.

Z výzkumu vyplynulo několik příčin této nízké míry naplněnosti:

- Zejména jde o **nedostatek času a pracovníků**, kteří by připravili rozhodnutí pro zveřejnění.
- Dojem soudů, že jejich rozhodnutí **nejsou vhodná do evidence** – nejsou právně zajímavá.[62]
- Do značné míry se **míjejí vzájemná očekávání okresních a vyšších soudů ohledně aktivity při zveřejňování soudních rozhodnutí**. Okresní soudy i krajské/vrchní soudy se domnívají, že tento úkol náleží druhé straně.

Příčiny dle mého názoru jsou způsobeny zejména absencí metodického vedení ministerstva, které by je mohlo (alespoň částečně) odstranit. **Dále se jeví jako nedostatečný personální i technický aparát**. Z dotazníků je patrné, že soudy se cítí být zveřejňováním rozhodnutí nepřiměřeně zatěžovány a nemají pro tuto činnost dostatečné kapacity.

Uživatelská nepřívětivost vyhledávání

V rámci výzkumu jsem zjistila také nespokojenost respondentů s uživatelskou přívětivostí vyhledávání v evidenci. Jak soudy, tak odborná veřejnost považuje databázi za nepřehlednou a vyhledávací kritéria za nedostatečná.

C.3.3 Návrhy řešení

Osobně spatřuje dvě možnosti řešení dané situace do budoucna.

Minimalistický návrh (naplnění instrukce)

Cílem tohoto návrhu je zajistit důsledné dodržování instrukce Ministerstva spravedlnosti.

61 Reálnost těchto čísel vyplývá i z vyjádření ministerstva, které uvedlo, že evidence ke dni 24. června 2016 obsahovala 2.970 rozhodnutí.

62 Lze však již pouze spekulovat, zda nízký počet zveřejněných rozhodnutí je způsobem tím, že soudy svá rozhodnutí považují za tak málo důležitá, aby byla zveřejněna v evidenci, či rozhodnutí nenavrhují k publikaci právě s vidinou náročnosti dalšího procesu zveřejňování.

Zjištěné příčiny nedostatečné naplněnosti evidence by mohly být (alespoň částečně) odstraněny správným **metodickým vedením ministerstva**. Jednak by bylo vhodné stanovit přesnější představy ministerstva, která rozhodnutí by měla být v evidenci zveřejněna (sjednotit výklad pojmu „zajímavosti" či „významnosti" soudních rozhodnutí, jehož nejednotnost může být z jednou příčin rozdílné aktivity soudů při zveřejňování). Dále by bylo vhodné stanovit, kdo je odpovědný za výběr rozhodnutí okresních soudů do evidence a zda okresní soudy mají aktivně nabízet svá rozhodnutí ke zveřejnění krajským soudům. Jistě by k vyšší naplněnosti přispěla i komunikace ministerstva se soudy ohledně způsobů anonymizace rozhodnutí.

Dále by ministerstvo mělo zajistit **dostatečný personální i technický aparát** pro zveřejňování rozhodnutí. I pokud tak učinilo při vydání dotčené instrukce, je z výsledku výzkumu evidentní, že současný stav není pro soudy dostatečný. Ačkoli systém zveřejňování judikatury měl být od počátku nastaven tak, aby co nejméně zatěžoval soudy, a proto měl vycházet „ze stávajících administrativních postupů a ze stávajících informačních systémů soudů, jejichž obsah se automatizovanými postupy přesouvá na internet",[63] z odpovědí soudů je patrné, že dosavadní personální kapacity jsou nedostatečné. Nutné je zvážit i zjednodušení procesu zveřejňování – inspiraci lze hledat u fungujících českých databází rozhodnutí (tzn. Ústavního soudu, Nejvyššího či Nejvyššího správního soudu) či u slovenské databáze. Velké zjednodušení by, podle mého názoru, přinesla např. (částečně) automatická anonymizace s následnou „manuální" kontrolou, jako je tomu na Slovensku.

V neposlední řadě je však potřeba se znovu zamyslet nad samotným **vyhledávacím modulem** evidence, neboť bez odpovídajícího vyhledávače je jakákoliv (i dostatečně naplněná) databáze nevyužitelná. V této části by soudy přivítaly, pokud by ministerstvo s nimi nastavení konzultovalo.

S ohledem na cíle, které má databáze plnit, se domnívám, že pro **splnění zamýšlené funkce evidence je dostačující, aby obsahovala pouze zásadní rozhodnutí českých nižších soudů, pokud bude řádně fungovat**.

Optimální řešení

Praktická aplikace výběru rozhodnutí do evidence však ukazuje, že současné nastavení zveřejňování není funkční. Jelikož výběr rozhodnutí závisí na jednotlivých soudech (vyjma okresních soudů, o jejichž zveřejnění v konečném důsledku rozhoduje krajský soud), výběr rozhodnutí se soud od soudu liší. Každý soud má jiné představy o tom, která rozhodnutí mají být do evidence zařazena. **Optimální řešení lze tak hledat v uložení povinností soudům zveřejňovat všechna svá (pravomocná) rozhodnutí.** Eliminovala by se tím nízká aktivita soudů při zveřejňovaných rozhodnutí a subjektivita jejich výběru.[64]

Z výzkumu vyplynulo, že advokáti a akademici by tento přístup většinově přivítali. Obávají se však (stejně jako soudy) zahlcení evidence, a tím ztížení vyhledávání. Tato obava by však nebyla naplněna, pokud by rozhodnutí byla dostatečně označena příslušnými vlastnostmi

63 KORBEL, František. Zveřejňování judikatury okresních, krajských a vrchních soudů. Jiné právo [online]. 2011 [cit. 2016-09-21]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.cz/2011/05/frantisek-korbel-zverejnovani.html.

64 Která byla vyčítána především předrevolučním sbírkám, nicméně subjektivita nastavenými parametry výběru judikatury ke zveřejnění je i dnes jednou negativní vlastností evidence.

(např. podobně jako na Slovensku) a vyhledávací modul by umožňoval vyhledávat i podle těchto parametrů. Významnost rozhodnutí přiřazená rozhodujícím soudem by mohla být jako jedno z vyhledávacích kritérií, a zejména pak jako jeden parametr pro seřazení vyhledaných rozhodnutí, jak navrhoval předseda Nejvyššího soudu. **Správným nastavením vyhledávacích kritérií** lze i předejít obavě, 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. Při řešení se lze inspirovat například u slovenské databáze, která obsahuje u každého soudního rozhodnutí informaci, o jaký stupeň se jedná a zda bylo napadeno opravnými prostředky.

Toto řešení by vyžadovalo vyšší nárůst **personálního zajištění**, změnu organizace práce a nárůst **technické vybavenosti** (aby se nenaplnily obavy soudů z dalšího nárůstu administrativní práce). Řádné fungování by však i za těchto podmínek vyžadovalo dostatečné **metodické vedení soudů ze strany ministerstva**.

C.3.4 Další poznatky

Přístup přes ISVKS

Za velice překvapující považuji zjištění z návštěvy soudu, že evidence přístupná krajským a vrchním soudům **přes informační systém ISVKS** obsahuje v některých kategoriích nižší počet rozhodnutí než evidence přístupná veřejnosti na internetových stránkách. Jelikož instrukce předpokládá, že centrální evidence soudních rozhodnutí „databáze programu JUDIKATURA umístěná na centrálním serveru vnitřní sítě resortu a veřejné sítě internetu“ je přístupná i všem soudům, vyvozuji, že právě prostřednictvím ISVKS má být soudům tento přístup zajištěn. Pokud je moje úvaha správná, pak je zcela nelogické, aby evidence přístupná přes ISVKS obsahovala nižší počet rozhodnutí (alespoň v některých svých kategoriích) než evidence přístupná veřejnosti (ačkoliv jak uvedl ministr, měla by obsahovat širší rámec rozhodnutí).

Jelikož přístup do databáze přes ISVKS nebyl předmětem mého šetření, ponechávám na ministerstvu, aby ověřilo, zda tento přístup funguje, jak předpokládá uvedená instrukce.

Porovnání s komerčními databázemi

Jak vyplynulo z dotazníkového šetření, některé soudy ročně poskytují **komerčním databázím** až stovky svých rozhodnutí, což je v porovnání s nárůstem počtu rozhodnutí v evidenci rozhodnutí provozované ministerstvem tristní. Jak jsem výše uvedla, okresní soudy nejsou autory žádného rozhodnutí zveřejněného v evidenci rozhodnutí. Pro názornost však mohu uvést, že ASPI[65] obsahuje 318 rozhodnutí okresních soudů vydaných od 1. 1. 2011 (z toho 151 rozhodnutí vydaných od 1. ledna 2015). Codexis[66] obsahuje 6 soudních rozhodnutí okresních soudů vydaných od 1. ledna 2011 (všechny vydané od 1. ledna 2015).

65 ASPI pro Windows verze 8.0. [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR.

66 CODEXIS® [právní informační systém], Atlas consulting, spol. s r. o.

Popsaná praxe soudů vyvolává pochybnosti o opodstatněnosti jejich argumentace nedostatkem pracovníků.[67] Pokud soudy mají prostor pro zveřejňování (a anonymizaci) rozhodnutí pro komerční databáze, měly by mít dostatek pracovníků i pro přípravu rozhodnutí do (státní) evidence rozhodnutí.

Přestože nemám přesná data poskytnutých rozhodnutí do komerčních databází, z neformálních komunikací s představiteli soudů jsem zjistila, že jde o relativně běžnou praxi soudů. Apeluji proto na ministerstvo, aby danou situaci prověřilo a přijalo patřičná opatření. Za nepřípustné považuji, aby soudy poskytovaly svoje rozhodnutí do komerčních databází za úplatu, pokud je neplní do evidence soudních rozhodnutí provozované ministerstvem.

D. Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že Ministerstvo spravedlnosti, ač vytvořilo veřejně přístupnou evidenci soudních rozhodnutí a její fungování upravilo svou instrukcí, **nezajišťuje její řádné naplňování, a to zejména tím, že neposkytuje soudům odpovídající metodické vedení pro zveřejňování rozhodnutí, dle sdělení soudů ani dostatečné finanční (personální) zajištění, a také tím, že nekontroluje, zda soudy naplňují databázi v souladu s instrukcí**.

Zprávu zasílám ministru spravedlnosti a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Po ukončení šetření bude zpráva o šetření dostupná i v evidenci stanovisek ochránce,[68] aby k ní měly přístup všechny subjekty oslovené v provedeném výzkumu.

Brno 7. listopadu 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Příloha
Zveřejňování judikatury v centrální evidenci soudních rozhodnutí – vyhodnocení výzkumu

67 Vycházím-li z úvahy, že soudy mohou rozhodnutí do komerčních databází poskytovat jen na základě zákona č. 106/1999 Sb. (jinak jsou soudci i jejich asistenti, justiční čekatelé, ale i jiní zaměstnanci soudu vázáni mlčenlivostí), dovozuji, že tato činnost je prováděna pracovníky soudů v jejich pracovní době.

68 Přístupné na internetových stránkách veřejného ochránce práv www.ochrance.cz.