

Právní analýza:

Zasahování do nezávislosti soudů prezidentem Milošem Zemanem a kancléřem Vratislavem Mynářem

Ústavní rovina

Jedním ze základů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je zajištění nezávislosti soudů, a to s důrazem na ochranu před politickými zásahy. K dosažení této nezávislosti slouží i přesun některých výkonných pravomocí vůči soudům z ministerstva spravedlnosti na prezidenta ČR – zejména jmenování soudních funkcionářů (NS, NSS, ÚS) a návrhy ústavních soudců. Ústavní systém tedy spoléhá, že prezident bude ze svého úřadu nezávislost soudnictví podporovat a zaručovat.

O to závažnější je situace, když právě tento článek začne své pravomoci naopak využívat ke snaze o ovlivnění soudů a soudců. Zvláště rizikové je, kdy prezident ČR od jím jmenovaného ústavního soudce očekává „vděčnost“ a snaží se ovlivnit jeho rozhodování v konkrétních kauzách (viz. kontakt Vratislava Mynáře s ústavním soudcem Vojtěchem Šimíčkem). Ještě dramatičtější porušením nezávislosti soudů je nabídka funkce za rozhodování dle vůle prezidenta (viz. rozhovor s Josefem Baxou v deníku N¹). Podle ústavního právníka prof. Jana Kysely je popsáno ovlivňování soudů ze strany prezidenta Zemana a kancléře Mynáře jedním ze závažnějších prezidentových skutků proti ústavnosti a dodává, že se „*pohybujeme ve sféře skutků, které mohou vést k podání ústavní žaloby.*“

Trestněprávní rovina

Překážky:

Prezident ČR je po dobu výkonu své funkce nestíhatelný za přestupky a trestné činy, kterých by se dopustil před nástupem do funkce nebo během výkonu funkce. Trestní stíhání či přestupkové řízení může být zahájeno po skončení ve funkci, přičemž promlčecí lhůty během trvání nestíhatelnosti neběží. Prezidenta ČR tedy zatím trestně stíhat nelze, není to ale vyloučeno do budoucna. V tuto chvíli lze prezidenta postihnout za zasahování do nezávislosti soudů v ústavní rovině, teoreticky mohou ⅓ přítomných Senátorů a ⅓ všech Poslanců podat ústavní žalobu k Ústavnímu soudu pro hrubé porušení Ústavy (čl. 65 Ústavy).

Vratislav Mynář je na základě dostupných informací plně trestně odpovědný.

¹ Kalenská, Renata. „Soudcova výpověď o Zemanově útoku na justici: Dával mi jasně najevo, jak máme rozhodnout, říká Baxa.“ Deník N. (online) Vyd. 16. 1. 2019. Cit. 31. 1. 2019. Dostupné z:

Dopustili se prezident Zeman a kancléř Mynář trestného činu?

Jednání těchto aktérů může především naplňovat skutkovou podstatu trestného činu „zasahování do nezávislosti soudu“ dle § 335 trestního zákoníku, který je speciální vůči jiným trestným činům, které mohou rovněž přijít v úvahu (např. podplácení dle § 332 trestního zákoníku). Podle základní skutkové podstaty se ho dopustí ten, „kdo působí na soudce, aby porušil své povinnosti v řízení před soudem“.

K naplnění skutkové podstaty tedy musí zároveň nastat 2 klíčové podmínky:

- 1) pachatel působí na soudce (objektivní stránka TČ).
- 2) toto působení musí úmyslně směřovat k porušení soudcovských povinností (subjektivní stránka TČ)

Ad 1)

Podle komentáře k trestnímu zákoníku² se působením myslí „široká škála různých forem neoprávněného ovlivňování soudce s výjimkou fyzického násilí. Může jít o přemlouvání, úplatnou intervenci, podplácení, výhrůžky apod.“ Ovlivňování soudu musí být adresné a přímé (nestačí např. zveřejnění blogu nebo článku v novinách o tom, jak by soud měl podle autora rozhodnout).

Ad 2)

Povinnosti soudce vyplývají z článku 81 a 82 Ústavy a z § 79 a § 80 zákona o soudech a soudcích. Komentář k trestnímu zákoníku jejich obsah shrnul tak, že: „základní povinností je, při vázanosti jedině zákonem a mezinárodní smlouvou, vykládat právní předpisy podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat nestranně, spravedlivě a bez průtahů a pouze na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.“ Porušením povinností bude například rozhodování dle politických názorů působící osoby či dle osobních sympatií či pocitu závazku vůči jedné ze stran sporu. Působení pachatele trestného činu dle § 335 TrZ musí úmyslně směřovat k porušení soudcovských povinností, naopak pokud by někdo působil na soudce tak, aby řádně plnil svoje povinnosti, o tento trestný čin nepůjde. K naplnění skutkové podstaty tedy nestačí pouhé předkládání právních argumentů ke zvážení bez jakéhokoli nátlaku na soudce (chybí subjektivní stránka), či výzva soudci k rozhodování případu dle platných právních předpisů (např. seznámit se s celým spisem, s výpovědí svědka), protože takové působení na soudce směřuje k plnění soudcovských povinností, nikoliv k jejich porušení.

<https://denikn.cz/54570/soudcova-vypoved-o-zemanove-utoku-na-justici-daval-mi-jasne-najevo-jak-mame-rozhodnout-rika-baxa/>

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

Frank Bold Society, z. s.,
Údolní 33, Brno, 60200
IČ 653 414 90

Korespondenční adresa:
Frank Bold
Drtinova 10, Praha 5, 150 00

Naplnil prezident Zeman skutkovou podstatu trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu?

V trestněprávní rovině by mohl být Miloš Zeman odpovědný za ta jednání Vratislava Mynáře, které proběhla na pokyn prezidenta či s jeho vědomím a v jeho zájmu. Jedná se pravděpodobně o všechny veřejně známé případy s možnou výjimkou níže uvedené kauzy Lesní správa Lány. Podrobněji jsou tyto případy rozebrány níže.

Schůzka s Josefem Baxou

Prezident je dále odpovědný za své osobní přímé jednání, především za svůj rozhovor se soudcem Josefem Baxou z června roku 2018. Baxa v rozhovoru pro Deník N uvedl, že mu prezident vyčítal předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, že podle něj měl jako předseda ovlivňovat rozhodování senátů NSS. To samo o sobě není trestněprávně relevantní, prezident tím ale mohl naznačit, co by od Josefa Baxy očekával v případě jeho jmenování předsedou Ústavního soudu.

Dále měl prezident naznačit nabídku funkce předsedy Ústavního soudu za to, že bude v budoucnosti rozhodovat dle prezidentovy vůle. Pokud Josef Baxa vylíčil popis schůzky pravdivě, prezident Zeman na něj působil přesvědčováním a podplácením (ve formě zvýhodnění Josefa Baxy, na které není nárok), přičemž působení směřovalo k porušení soudcovských povinností. Podplácením by prezident Zeman zasahoval do nezávislosti a nestrannosti soudu. Výzvou k rozhodování dle svých zájmů a politických názorů by Baxu naváděl, aby při rozhodování zohlednil i právně nerelevantní okolnosti a porušil tak povinnost rozhodovat výlučně na základě zákona a mezinárodní smlouvy.

Je třeba ještě doplnit, že prezident Zeman nemůže bez dalšího jmenovat kohokoliv předsedou Ústavního soudu. Do jeho pravomoci sice náleží nekontrahované jmenování předsedů a místopředsedů ÚS (čl. 62 písm. e), vybírat ale může pouze z řad ústavních soudců (§ 2 zákona č. 182/1993 Sb.), kterým Baxa v současnosti není. Další překážkou je, že prezident nemůže výše zmíněné soudní funkcionáře odvolat, přičemž místo předsedy ÚS v tuto chvíli není volné (a nebylo volné ani v době, kdy mělo k údajnému ovlivňování Josefa Baxy dojít).

Cesta ke jmenování Baxy předsedou Ústavního soudu tedy rozhodně není přímočará a nezáleží čistě na prezidentovi, na druhou stranu nelze říct, že by byla nerealizovatelná. Pokud by prezident navrhnul Senátu jmenování J. Baxy ústavním soudcem, pravděpodobně by uspěl. Senát totiž všeobecně respektované právníky bez politické či jiné obdobné zátěže obvykle

² Trestní zákoník. Komentář. 2. vydání, Šámal a kol., 2012

schvaluje³, přičemž v tuto chvíli je jedno místo ústavního soudce volné.⁴ Dále by musel na funkci předsedy či soudce Ústavního soudu rezignovat současný předseda Pavel Rychetský, jehož mandát má skončit až v roce 2023. Ten ovšem již další dobu avizuje, že svůj desetiletý mandát neplánuje dokončit a s prezidentem Zemanem již v minulosti jednal o svých možných nástupcích.⁵

Výtah zmíněného rozhovoru v Deníku N:

Kalenská:

Promiňte, prezident republiky vám vyčítal rozhodnutí Nejvyššího správního soudu?

Baxa:

Ano. Bylo to tak. A když jsem oponoval, že soudci jsou nezávislí a tak dále, odbyl to opakovaně tím, že řekl: „Ale vy jste šéf, vy to máte zařídit.“ Poté mi řekl, že si mě dokáže představit jako předsedu Ústavního soudu. A řekl to opakovaně. Ten rozhovor jsme vedli mezi čtyřma očima. Potom začal mluvit o soudním řízení ve věci nejmenování tří vysokoškolských docentů profesory. A bylo mi jasné, že dává dost jasně najevo, jak má být rozhodnuto.

Naplnil kancléř Mynář skutkovou podstatu trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu?

Dle veřejně dostupných informací publikovaných především v časopisu Respekt⁶ mohl Vratislav Mynář naplnit skutkovou podstatu trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu v několika případech:

1) Služební zákon

V roce 2015 se V. Mynář sešel s ústavním soudcem Vojtěchem Šimíčkem a přesvědčoval ho, aby prosadil na plénu Ústavního soudu zrušení služebního zákona nebo jeho části: „podle

³ Hospodářské noviny. „Zeman už vyměnil většinu ústavních soudců podle svého. Senát mu schválil nominace.“ (online) Vyd. 18. 12. 2013 Cit. 31. 1. 2019. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-61463230-zeman-uz-obmenil-vestinu-ustavnich-soudcu-podle-sveho-senat-mu-schvalil-dalsi-dve-nominace>

⁴ Pokorný, Marek. „Ústavní soud bude v oslabení. Soudce Musil končí, jeho zástupce Zeman zatím nenavrhl. In: Hospodářské noviny. (online) Vyd. 27. 01. 2019 Cit. 31. 1. 2019 Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/ustavni-soud-bude-voslabeni-zeman-zatim-nenavrhl-nahradu-za/r~607564ac20b811e996370cc47ab5f122/>

⁵ Válková Hana, Venturová Jitka. „Zemanovi neprošel první ústavní soudce, Rychetský ve funkci zůstává.“ In: iDnes.cz (online). Vyd. 20. 6. 2013, Cit. 31. 1. 2019 Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/senat-odhlasoval-nove-ustavni-soudce.A130620_094303_domaci_hv
ČTK. „Rychetský chce jednat se Zemanem o svém nástupci v čele Ústavního soudu.“ In: Novinky.cz (online) Vyd. 11. 4. 2018 Cit. 31. 1. 2019. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/468838-rychetsky-chce-jednat-se-zemanem-o-svem-nastupci-v-cele-ustavniho-soudu.html>

⁶ Časopis Respekt. „Pozor, volá Mynář“ Vyd. 7. 1. 2019, str. 14

informací Respektu z justičních kruhů kancléř po Šimíčkově chtěl, aby na plénu soudu prosazoval úplné zrušení zákona nebo alespoň některých jeho pasáží“. Sám ústavní soudce Šimíček schůzku okomentoval takto: „Kancléř Vratislav Mynář na první schůzce naznačil, jaké rozhodnutí by se panu prezidentovi ve věci služebního zákona líbilo.“ Přesvědčování je jedním ze způsobů působení na soudce, přičemž toto působení směřovalo k tomu, aby se ústavní soudce Šimíček rozhodoval na základě politického názoru prezidenta Zemana, který v té době proti služebnímu zákonu aktivně veřejně vystupoval. Rozhodování na základě právně irelevantních skutečností, jakou je například politický názor prezidenta, by bylo porušení povinnosti rozhodovat výlučně na základě zákona a mezinárodní smlouvy. Zohlednění neprávních argumentů podaných neformální cestou by bylo rovněž porušením požadavku na nestrannost soudce.

2) Lesní správa Lány

V roce 2017 se V. Mynář opět sešel s ústavním soudcem Šimíčkem v době, kdy byl zpravodajem ústavní stížnosti proti rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku ohledně vydání příkazu k prohlídce prostor a pozemků spravovaných Lesní správou Lány a vydání zajištěných věcí. Šlo o podezření z korupce (konkrétněji trestný čin Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě) šéfa Lesní správy Lány Miloše Baláka, kterého vybral bez výběrového řízení právě Vratislav Mynář. Balák měl nelegálně lukrativní veřejnou zakázku přihrát vybrané firmě.

Schůzku popsal Vojtěch Šimíček pro Respekt takto: „Bavili jsme se na úrovni společenské konverzace, nicméně v závěru mi pan kancléř položil abstraktní právní otázku, na kterou jsem odpověděl odkazem na jeden plenární nálezk. Poté jsem si však prošel všechny své nevyřízené spisy a v jednom z nich jsem zjistil, že se ve skutečnosti o tak abstraktní otázku nejednalo, neboť to byla stížnostní námitka.“

V tomto případě dle našeho názoru k naplnění skutkové podstaty trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu nedošlo. Abstraktní dotazy totiž nesměřují k ovlivnění rozhodování soudce v konkrétní kauze, ale ke zjištění názoru soudce na daný problém, byť se může abstraktní otázka dotýkat konkrétní kauzy. Představitelná je samozřejmě i situace, kdy je konverzace vedena jen zdánlivě abstraktně a kdy obě strany chápou abstraktní rovinu debaty pouze jako zastírací manévr, jehož smyslem je zastříti skutečnou povahu konverzace. To ovšem není tento případ, kdy došlo pouze k jednomu abstraktnímu dotazu, u kterého si jedna strana jednání až zpětně uvědomila, že by mohl mít důsledky v konkrétní kauze.

3) Plzeňská teplárenská

V roce 2016 zaslal Vratislav Mynář předsedovi Nejvyššího správního soudu Josefu Baxovi dopis, ve kterém z pověření prezidenta Zemana předsedu NSS informoval o jeho názoru na kauzu spalovny komunálního odpadu budované Plzeňskou plynárenskou v západočeském Chotíkově. Stavbu spalovny tehdy soudně napadaly ekologické organizace, protože stavbě nepředcházela povinná studie o dopadu na životní prostředí. Krajský soud v Plzni dal ekologům za pravdu a poukázal na svévolné rozhodování místních úřadů. Plzeňská teplárenská následně podala kasační stížnost k NSS a v té době přišel i dopis kancléře Mynáře.

Dle informací Respektu z dikce dopisu vyznívá, jak by se měl NSS rozhodnout. Jeho součástí má navíc být i prosba, aby soudce Baxa informoval Mynáře o jeho názoru na věc, jinými slovy, aby předjímal rozhodnutí soudu. Jedná se o další případ přesvědčování, kdy měl dle informací Respektu a zatím nezveřejněného dopisu Mynář působit na soudce, aby při budoucím rozhodování porušil své soudcovské povinnosti a zohlednil politický názor prezidenta Zemana, případně, aby neformálně ovlivnil rozhodování senátu, který se bude danou kasační stížností zabývat (sám Baxa se nakonec touto kauzou nezabýval). Mynář by dále působil na J. Baxu, aby porušil svou povinnost nevyjadřovat se k živé kauze a neformálně poskytl informace, na které nemá Mynář, respektive prezident Zeman, nárok.

Závěr (pro Mynáře)

Ve dvou ze tří výše uvedených případů mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu. Nic na tom nemění fakt, že ani v jednom z výše uvedených případů nebylo působení na soudce úspěšné. K naplnění základní skutkové podstaty stačí i bezvýsledné působení. Ve všech případech se jedná o působení přesvědčováním, které je z forem působení zřejmě nejméně intenzivní formou útoku (další formy jsou úplatná intervence, podplacení, výhrůžky apod.). Kancléř se ovšem při přesvědčování zaštiťuje autoritou prezidentského úřadu, což intenzitu zásahu do nezávislosti justice naopak posiluje.

Jak by se měli politici a soudci do budoucna chovat, aby k zasahování do nezávislosti justice nedocházelo?*

Hranice mezi legitimní a rizikovou schůzkou

Komunikaci mezi politiky, jejich spolupracovníky a soudci nelze bez dalšího považovat za zásah do nezávislosti justice. Legitimní je zejména komunikace o koncepčních tématech, kdy relevantní političtí aktéři (např. ministr spravedlnosti) jednají se soudními funkcionáři obecně o problémech justice, otázkách správy justice, připravované legislativě a podobně. Legitimní jsou

v obecné rovině i některé schůzky týkající se personálií, jako například jednání prezidenta ČR s předními odborníky v oblasti práva včetně soudců o vhodných kandidátech do Ústavního soudu či do předsednických a místopředsednických funkcí Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

Absolutně nepřijatelné je pak jakákoliv komunikace týkající se živých případů, a to obzvláště pokud se jí účastní soudce, který v případě rozhoduje a jedna ze stran sporu. Pokud v rámci takové komunikace někdo na soudce působí, aby porušil své povinnosti a například rozhodoval dle politického názoru politika či porušil povinnost nezávislosti a nadržoval jedné ze stran, dochází navíc ke splnění skutkové podstaty trestného činu Zasahování do nezávislosti soudu.

Nároky na jednání politiků a soudců

Politici a jejich spolupracovníci by se měli zdržet veškeré komunikace se zástupci justice, pokud k ní nemají jeden z výše popsaných či obdobných legitimních důvodů. Pokud protistrana při komunikaci vybočí z legitimního tématu, soudce by měl takovou komunikaci odmítnout a pokud je přesto adresátem jakýchkoliv nepřijatelných sdělení či návrhů, měl by o jejich obsahu následně pořídit úřední záznam.

Odpovědnost za nezávislost, nestrannost a dobrou pověst justice ovšem nesou i soudci. Komunikovat by měli s politiky jen o předem vymezených koncepčních tématech měli by se vyhnout schůzkám mezi čtyřma očima. Pokud má některý z politiků či jejich spolupracovníků historii nekorektní komunikace se zástupci justice, soudce by se komunikace s takovou osobou měl vyhnout (je-li to možné), a to i přes případné ujištění, že nedojde na diskuzi nepřijatelných témat. Například s kancléřem Vratislavem Mynářem by se už nikdy neměl žádný soudce sejit, protože v kontextu jeho předchozího nevhodného a možná i protiprávního jednání by jakákoliv schůzka vyvolávala pochybnosti o nezávislosti justice a nepodjatosti soudce.

Pokud i přes výše zmíněná opatření začne při komunikaci mezi politiky a soudci politik mluvit o živých kauzách či jiných nepřijatelných tématech, soudce by měl nevhodnou debatu odmítnout a o obsahu komunikace by měl pořídit úřední záznam a ten případně vložit do soudního spisu. Může rovněž využít institut osvědčení o prohlášení dle § 80 notářského řádu. V případě, že dojde k působení na soudce směřující k porušení jeho povinností, měl by podat trestní oznámení.

V případě zásahu do nezávislosti soudu osobou s vysokou politickou funkcí by měl soudce navíc zvážit zveřejnění podstatných okolností tohoto zásahu, a to bez zbytečného odkladu. Z otevřené veřejné debaty totiž mohou vyjít jasná pravidla o tom, jaké jednání politiků a soudců je přijatelné a co už je naopak zásahem do nezávislosti justice. Navíc informace o politicích, kteří se snaží zasahovat do nezávislosti justice je cenná i pro rozhodování voličů.

Důležitost včasného oznámení

Je nepochybně správné, že se soudci Josef Baxa a Vojtěch Šimíček vyjádřili k zásahu do nezávislosti justice ze strany prezidenta Zemana a jeho kancléře Mynáře. Z hlediska dobré praxe by bylo vhodnější, kdyby tak učinili hned po zásahu do nezávislosti justice a nikoliv se zpožděním.

Včasné oznámení zásahu do nezávislosti justice je důležité pro důvěryhodnost výpovědí soudců a případně pro zabránění rizika promlčení trestného činu. Zasahování do nezávislosti soudu. Soudce tak může rovněž zabránit konkrétnímu politikovi, aby obdobným způsobem jednal i do budoucna.

Pořízení úředního záznamu o zásahu do nezávislosti justice navíc zabrání situaci, kdy proti tvrzení stojí rovněž tvrzení, byť mohou mít různou důvěryhodnost.

*Kapitola aktualizována 7. 2. 2019

Tuto právní analýzu zpracovali za Rekonstrukci státu dne 5. 2. 2019 Věnek Bonuš (právník a analytik Rekonstrukce státu) a Petr Bouda (právník Frank Bold).

Rekonstrukce státu je platforma občanů, kteří prosazují do českých zákonů účinná protikorupční opatření zformulovaná odborníky. Jejím cílem jsou lepší zákony proti zneužívání moci a plýtvání s veřejnými penězi. Rekonstrukci státu založila v roce 2013 dvacítko nevládních organizací. Zázemí projektu zajišťuje mezinárodní tým právníků Frank Bold. Garantem odborných témat je kromě Frank Bold také spolek Oživení, Otevřená společnost, EconLab a Hlídač státu.