

## Dopady zkráceného přípravného řízení na délku a výsledky trestního řízení\*

Doc. Mgr. LIBOR DUŠEK, Ph.D.

Ing. JOSEF MONTAG, Ph.D.

### Shrnutí

Reforma trestního řádu z roku 2001 umožnila stíhání méně závažných trestných činů formou zkráceného přípravného řízení. V tomto článku odhadujeme dopady zjednodušené trestní procedury na průběh a výsledky trestního řízení: jeho délku, pravděpodobnost obžaloby a pravděpodobnost odsouzení obviněného. Článek dokumentuje, že na okresní úrovni byla reforma implementována s rozdílnou intenzitou. Díky těmto počátečním rozdílům v implementaci je možné odhadnout skutečné kauzální efekty reformy. U bagatelních případů zkrácené přípravné řízení urychlilo délku trestního řízení u policie a státního zástupce v průměru o 27 dní a o šest procentních bodů zvýšilo pravděpodobnost, že obviněný bude obžalován. Pravděpodobnost odsouzení u žalovaných případů však zůstala nezměněna. Reforma dále uvolnila zdroje, které mohly být potenciálně využity ke stíhání závažnějších případů. Naše výsledky ale naznačují, že tyto nepřímé efekty na pravděpodobnost obžaloby byly jen omezené a nepřímé efekty na rychlost trestního řízení a pravděpodobnost odsouzení absentovaly zcela.

### 1. Úvod

V tomto článku analyzujeme kauzální efekty reformy z roku 2001, která do českého trestního řádu vnesla zkrácené přípravné řízení (ZPŘ) jako alternativu ke standardnímu trestnímu procesu a zaměřujeme se přímo na efektivitu systému trestní

spravedlnosti. Trestní proces představuje delikátní kompromis mezi akceschopností orgánů činných v trestním řízení a snahou o minimalizaci justičních omylů, zejména ve formě odsouzení nevinných osob. Jinými slovy, trestní spravedlnost sleduje dva konfliktní cíle: maximalizaci počtu odsouzených skutečných pachatelů a minimalizaci počtu odsouzených nevinných pachatelů. Proto je trestní proces byrokratický, zdlouhavý a mnohaúrovňový.

Tradičním zájmem teoretické literatury je hledání optimálního důkazního standardu pro odsouzení pachatele, resp. propuštění obviněného (Andreoni 1991, Rizzolli a Saraceno 2011, Kaplow 2012, Lando 2009, Givati 2014). Současně ale platí, že hledání a prověřování důkazů vyžaduje úsilí a zdroje policie, státních zástupců i soudců. V tomto smyslu si jednotlivé případy „konkurují“ o omezené zdroje. Vysoký důkazní standard, nebo komplexní trestní proces mají za následek méně uzavřených případů (Dušek a Montag 2015). Složitá trestní procedura má též za následek prodloužení rozhodovacího procesu. Průtahy v trestním řízení jsou problémem, se kterým se potýká řada zemí a který omezuje preventivní účinek trestu (Pellegrina 2008). Nutnost hledání kompromisu mezi rychlostí, efektivností trestního řízení na straně jedné a důkazním standardem na straně druhé rozpoznává i právnícká literatura z doby přijímání novely trestního řádu (viz např. Ježek 2001).

Cílem reformy, které do trestního procesu vnášejí alternativy vůči tradičnímu řízení, jako jsou trestní příkaz, dohoda o vině a trestu či zkrácené přípravné řízení, je zefektivnění systému a uvolnění zdrojů, které pak mohou být použity pro řešení dodatečných případů (Dušek a Montag 2015, Friedman 2001). Tyto efekty explicitně zmiňuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona.<sup>1</sup>

---

\* Výzkum byl podpořen grantem GAČR 15-14547S. Dušek je docentem na Katedře institucionální ekonomie, Národohospodářská fakulta VŠE. Kontakt pro korespondenci: nám. W. Churchilla 4, 13067 Praha 3, email: libor.dusek@vse.cz. Montag je výzkumným pracovníkem na Katedře institucionální ekonomie, Národohospodářská fakulta VŠE.

<sup>1</sup> „Úsporu lze očekávat v důsledku předpokládaného zrychlení trestního řízení, odstraněním duplicitně prováděných úkonů spočívajících zejména v dokazování a v důsledku zkrácení délky vazebního řízení, které se zrychlením trestního řízení souvisí. Výraznější snížení nákladů hrazených státem lze očekávat v důsledku snížení úkonů obhajoby (a tedy i ustanovených obhájců) v

přípravném řízení. Úsporu spíše v podobě pracovních sil ve státních orgánech provádějících trestní řízení než ve finančním vyjádření lze předpokládat u Policie České republiky vzhledem k výraznému zjednodušení a tím i zkrácení přípravného řízení. Na základě toho by se policie mohla více zaměřit na zvýšení objasňovacího trestné činnosti případně na další oblasti své působnosti. [...] Pro státní zastupitelství navrhovaná právní úprava představuje na jedné straně snížení pracovního zatížení (vzhledem k výraznému zjednodušení a zrychlení přípravného řízení, nad nímž státní zástupce vykonává dozor, resp. v němž rovněž provádí jednotlivé úkony), na druhé straně zvýšení pracovního zatížení (vzhledem k vyšším nárokům na obsah a intenzitu výkonu dozoru nad zákoností postupu policejních orgánů, přenesení

V politické rétorice pak typicky převládá představa, že uvolněné zdroje umožní tvrději stíhat zejména závažné trestné činy. Cílem našeho článku je zjistit, zda se tyto efekty dostavily a kvantifikovat jejich velikost.

Některé dopady ZPŘ již dříve analyzovali Vlach a Zeman (2008) a Zeman a kol. (2008). Na datech ze statistických listů trestních ukazují postupný nárůst počtu případů projednávaných ve zkráceném řízení. Ukazují, že délka řízení ve věcech projednávaných ve zkráceném řízení je výrazně kratší než ve věcech projednávaných ve standardním trestním řízení. Z těchto rozdílů však nelze posoudit kauzální dopad zkráceného přípravného řízení na délku řízení. Případy ve zkráceném řízení jsou totiž skutkově jednodušší případy a délka řízení by u nich byla pravděpodobně kratší tak jako tak. V dotazníkových šetřeních mezi policisty, státními zástupci a soudy pak autoři zjistili celkově kladné přijetí zkráceného řízení. Dle subjektivní zkušenosti respondentů se ZPŘ skutečně projevilo ve zkrácení skutečné délky řízení. V dotazních respondenti uváděli mj. podíl případů projednávaných ve zkráceném řízení na svém pracovišti. Odpovědi naznačují velké rozdíly ve využívání zkráceného řízení (v průměru 20 procent, ale v některých případech i 50 procent). Naše studie má za cíl doplnit existující literaturu o odhady skutečných kauzálních dopadů zavedení ZPŘ na délku a výsledky trestního řízení.

V dřívějších pracích Dušek (2014, 2015b) analyzuje dopady ZPŘ na kriminalitu a nachází možný, byť slabý, preventivní efekt ve vztahu k trestným činům vloupání a podvodu. Výrazným efektem reformy byl však nárůst trestných činů, které policie typicky odhaluje sama (trestné činy spojené s řízením motorových vozidel, nebo maření výkonu úředního rozhodnutí). Možným vysvětlením nárůstu je přeskupení zdrojů směrem k trestným činům s jejichž odhalením a stíháním jsou spojené nízké náklady.

## 2. Zkrácené přípravné řízení

Do roku 2002 existovala v ČR jednotná trestní procedura, která se vztahovala ke všem vyšetřovaným trestným činům. Ta byla ze značné části vystavena tak, aby eliminovala možnosti zneužití trestního aparátu. Tato potřeba vycházela z historických zkušeností z dob nedemokratického režimu. Mezi praktiky však převládal názor, že aplikace této procedury na méně závažné a dobře důkazně podpořené trestné činy byla složitá, zdlouhavá a neúměrně nákladná (viz např. Baxa 2001).

Cílem zavedení ZPŘ v rámci zákona č. 265/2001 bylo napravení této disproporce. Použití ZPŘ bylo původně omezeno jen na trestné činy pro které platí, že:

1. Spadají do pravomoci okresních soudů.
2. Nejvyšší trestní sazba jsou tři roky a méně.
3. Podezřelý byl chycen při páčání daného činu, nebo ihned poté, nebo jsou-li důkazy na počátku trestního řízení takového charakteru, že lze rozumně očekávat podání obžaloby v průběhu dvou týdnů.<sup>2</sup>

Pro popis jednotlivých procesních aspektů, kterými ZPŘ řízení zjednodušilo, odkazujeme čtenáře na právní literaturu (Ježek 2001, Zeman a kol. 2008). Pro účely empirické analýzy je důležité, jak dochází k zařazení případů do zkráceného přípravného řízení v praxi. Rozhodnutí o zařazení vyšetřování daného činu do ZPŘ činí vyšetřovatel, ale státní zástupce může jeho rozhodnutí změnit. Ač text zákona implikuje, že všechny skutky, které splňují daná kritéria, by měly být řešeny ve zkráceném řízení, vyšetřovatelé mají ve skutečnosti značnou diskreci. To se v prvních letech po reformě projevilo výraznými rozdíly ve využívání ZPŘ mezi okresy, které budeme detailněji diskutovat v empirické části. Soud však musí řešit případ v režimu, ve kterém mu byla předložena obžaloba.

---

rozhodovací pravomoci ze stávajících vyšetřovatelů na státní zástupce a v neposlední řadě i v důsledku výrazně vyšších požadavků na aktivitu státních zástupců při zastupování obžaloby v řízení před soudem." Sněmovní tisk č. 785/0, s. 110-111 [online]. 5.12.2000 [cit. 30.5.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=785>.

<sup>2</sup> V roce 2009 byla rozšířena množina trestných činů, které spadaly pod ZPŘ, současně ale došlo ke zmírnění lhůt. Z tohoto důvodu se zde omezujeme na roky 2002 až 2008.

### 3. Teoretické predikce

Před samotnou empirickou analýzou je vhodné uvažovat, jaké efekty by reforma tohoto typu mohla mít. Tím prvním je *přímý efekt* na případy, u nichž se ZPŘ využívá. Díky jednodušší proceduře by se u těchto případů měla zkrátit délka řízení a státní zástupci úspěšně dořeší vyšší procento případů.

Zkrácené řízení mohlo mít i *nepřímé efekty*, jejichž působení je však o něco komplikovanější. Část případů je řešena jednodušší procedurou. Díky tomu se orgánům činným v trestním řízení uvolňují zdroje (zejména čas), které je možné využít k důslednějšímu a rychlejšímu řešení ostatních případů. Tento mechanismus označujeme jako kapacitní efekt. Měl by působit na zkrácení délky trestního řízení a zvýšení procenta úspěšně dořešených případů. Kapacitní efekt byl ostatně zcela zamýšleným záměrem zákonodárce.<sup>3</sup> Zdůrazňujeme, že kapacitní efekt by se měl projevit u všech typů případů, bez ohledu na to, že zda je u nich ZPŘ využíváno či ne. Pro ilustraci uvažujme okres, kde se ZPŘ začne intenzivně využívat u případů krádeže a maření výkonu úředního rozhodnutí. Čas ušetřený na těchto případech mohou orgány činné v trestním řízení využít na řešení ostatních případů – například loupeží či finanční kriminality. Stejně tak mohou ušetřený čas alokovat na dodatečné případy krádeží či maření výkonu úředního rozhodnutí, a dokončit je v kratší době či s vyšší úspěšností.

Nepřímé efekty zkráceného řízení působí i přes další mechanismus, analogický k substitučnímu efektu v ekonomické teorii. Bagatelní případy jsou díky ZPŘ méně nákladné co do časové náročnosti či důkazního břemene (z pohledu orgánů činných v trestním řízení). To dává motivaci re-alokovat čas k řešení těchto případů na úkor ostatních případů. Dušek (2015b) ukazuje, že k této realokaci skutečně došlo a v důsledku zavedení ZPŘ začala policie řešit podstatně více případů maření výkonu úředního rozhodnutí a ohrožení pod vlivem návykové látky – tedy činů, jejichž nápad je ovlivněn primárně vlastní aktivitou policie a nikoli oznamováním trestných činů oběťmi. U případů, u kterých není ZPŘ uplatňováno tedy substituční efekt neguje kapacitní efekt.

Diskusi těchto efektů lze shrnout v konkrétní testovatelné predikce: Přímý efekt se týká kategorií trestné činnosti s vysokým využitím ZPŘ a působí na zkrácení délky řízení a vyšší pravděpodobnost obžaloby a odsouzení. Nepřímé efekty jsou způsobené využíváním ZPŘ jako takového napříč kategoriemi trestné činnosti. Působení nepřímých efektů se podstatně liší podle kategorií. U kategorií s vysokým využitím ZPŘ nepřímé efekty jednoznačně posilují přímý efekt, tj. působí na zkrácení délky řízení a zvýšení pravděpodobnosti obžaloby a odsouzení. U kategorií trestné činnosti, kde se ZPŘ nevyužívá vůbec či pouze okrajově, působí pouze nepřímé efekty. Jejich výsledné působení je ovšem nejednoznačné, protože kapacitní a substituční efekt působí proti sobě. Celkový dopad ZPŘ na tyto kategorie trestné činnosti – zejména tedy na závažnější případy – je empirickou otázkou. Naše metodologie umožňuje odhadnout zvláště přímé a nepřímé efekty.

### 4. Data a popisné statistiky

Data použitá v naší analýze zahrnují všechna trestní řízení u státních zástupců zahájená v letech 1998 až 2008, a všechna trestní řízení u soudů, kde soudní řízení bylo zahájeno během let 1998 až 2008. Data tak pokrývají čtyři roky před reformou a sedm let po reformě. Primárním zdrojem dat jsou statistické listy státních zastupitelství a soudů z let 1998 až 2014 poskytnuté Ministerstvem spravedlnosti.<sup>4</sup>

Z této databáze jsme zkonstruovali následující proměnné na úrovni okres, rok a kategorie trestného činu:

- Podíl případů řešených v režimu ZPŘ.
- Délka trestního řízení, která je zachycena ve dvou proměnných: (i) průměrný počet dní, které uplynou od zjištění trestného činu do podání obžaloby a (ii) průměrný počet dní od podání obžaloby do právní moci rozsudku.
- Výsledek řízení, který je měřen dvěma proměnnými: (i) pravděpodobnost vznesení obžaloby (podíl žalovaných trestných činů vůči vzneseným obviněním) a (ii) pravděpodobnost odsouzení vůči podaným žalobám.

<sup>3</sup> Viz poznámka pod čarou č. 1.

<sup>4</sup> Díky tomu pozorujeme konečné výsledky trestních řízení, pokud jejich délka nepřesáhla 6 let.

- Charakteristiky pachatelů: průměrný věk, podíl žen a cizinců a průměrný počet předchozích odsouzení.
- Charakteristiky případů: průměrný počet trestních kvalifikací na jeden případ, průměrná horní hranice trestní sazby, podíl obžalovaných ve vazbě.
- Protože výsledek řízení může záviset na počtu zjištěných činů, zkonstruovali jsme též tři měřítka nápadu trestné činnosti: průměrný počet případů na jednoho policistu, průměrný počet případů na státního zástupce a průměrný počet případů na jeden trestní senát okresního soudu.

Tabulka 1 obsahuje popisné statistiky finálního datasetu. Průměrná délka trestního řízení před reformou byla 362 dní od spáchání trestného činu do obžaloby a 249 dní od obžaloby do vynesení rozsudku. Po reformě tyto délky klesly o 52 a 40 dní. Pravděpodobnost obžaloby současně vzrostla z 68 na 78 procent. Pravděpodobnost odsouzení u žalovaných případů však zůstala nezměněna na úrovni kolem 82 procent před reformou i po ní. Mezi charakteristikami je zřejmý pokles podílu vazebně stíhaných a nárůst recidivy. Podíl případů v režimu ZPŘ činil v průměru 15 procent.

Pro další analýzu dělíme trestné činy do dvou skupin na základě intenzity využití zkráceného přípravného řízení. Jak ukazuje panel A v Tabulce 2, v kategorii trestných činů s vysokým využitím ZPŘ byl v roce 2008 podíl případů v režimu ZPŘ mezi 21 až 76 procenty. Jednalo se o krádeže, dopravní delikty,<sup>5</sup> trestné činy proti svobodě, majetkové trestné činy a trestné činy proti veřejnému pořádku. Oproti tomu ve druhé skupině, trestných činů s nízkým využitím ZPŘ (panel B), je podíl případů v režimu ZPŘ řádově nižší, mezi 0 až 7 procenty v roce 2008.

Vývoj hlavních sledovaných proměnných v čase je zachycen na grafu 1. U trestných činů s vysokým využitím ZPŘ klesla délka vyšetřovací fáze v roce 2008 oproti roku 2001 o 100 dní, tedy o více než třetinu. Délka vyšetřování u skutků s nízkým využitím ZPŘ se již před reformou nacházela na klesajícím trendu, v prvních dvou letech reformy klesla z 500 na 450 dní a poté zůstala stabilní. Ještě

radikálnější pokles nastal u délky soudní fáze (graf 2) u případů s vysokým podílem ZPŘ, i když i zde je patrný klesající trend již před reformou a není tedy zřejmé, do jaké míry jde o pokračování, či změnu trendu, a do jaké míry jde o důsledek reformy.

Dále je z grafu 3 zřejmý skokový nárůst pravděpodobnosti vznesení obžaloby u trestných činů s vysokým uplatněním ZPŘ a o něco mírnější nárůst u ostatních trestných činů, i když zde je opět zřejmý předchozí rostoucí trend. Pravděpodobnost odsouzení se v období kolem reformy nijak neměnila, ale později je zde viditelný nárůst v řádu jednotek procent (graf 4).

## 5. Empirická metodologie

### 5.1. Ideální experiment

Před diskusí konkrétního způsobu odhadu efektů ZPŘ na fungování trestního procesu je vhodné uvažovat, jak by vypadal hypotetický ideální experiment, který by umožnil získat statisticky přesný odhad kauzálního efektu reformy. Zřejmě nejjednodušší design by bylo náhodně vybrat několik okresů, kde by bylo zkrácené přípravné řízení zavedeno, ty by tvořily „experimentální skupinu“, přičemž ostatní okresy by sloužily jako „kontrolní skupina“. Kontrolní skupina je důležitá proto, že zachycuje vývoj ostatních, i nepozorovaných faktorů, které ovlivňují zkoumanou proměnnou. Efekt zkráceného řízení by pak bylo možné jednoduše odhadnout porovnáním změny zkoumané proměnné v experimentální a kontrolní skupině okresů.

Realita se od tohoto ideálu liší v tom ohledu, že zkrácené přípravné řízení bylo zavedeno na národní úrovni. Porovnat výsledky trestního řízení před a po jeho zavedení nestačí, neboť ve zkoumaném období na výsledky trestního řízení působila i řada dalších faktorů, jejichž vývoj data ani nemusí zachytit.

Naše situace však není bezvýchodná. Uvažujme modifikaci ideálního experimentu, kdy je reforma uplatněna ve všech okresech, ale s rozdílnou intenzitou. Okresy s nízkou intenzitou uplatnění potom více podobají kontrolní skupině, kdežto okresy s vysokou měrou uplatnění reformy se blíží

<sup>5</sup> Mezi dopravní delikty řadíme ohrožení pod vlivem návykové látky a maření výkonu úředního rozhodnutí dle §171 starého trestního zákoníku, neboť v praxi jsou

v naprosté většině případů tyto trestné činy páchaný řidiči motorových vozidel.

skupině experimentální. Potom je možné odhadnout, jak se v jednotlivých okresech projevila *rozdílná intenzita* uplatnění ZPŘ, pomocí regresní techniky označované jako difference-in-differences (Angrist and Pischke 2009, kapitola 5).

Intuitivně (byť značně zjednodušeně) řečeno, tato technika porovná změnu ve sledované proměnné v okresech s vysokým využitím ZPŘ se změnou v okresech s nízkým využitím ZPŘ v letech před reformou a po reformě. Rozdíl mezi změnami v těchto dvou skupinách lze interpretovat jakou kauzální efekt vyšší intenzity využívání ZPŘ na sledovanou proměnnou. Přitom je odfiltrován vliv pozorovatelných faktorů (např. změny v podílu recidivistů). Chceme zdůraznit, že zároveň jsou odfiltrovány i systematické rozdíly mezi okresy<sup>6</sup> i vliv faktorů působících v rozdílných letech na všechny okresy.<sup>7</sup>

## 5.2. Estimátor a interpretace odhadů

Řečeno exaktně, efekt vyšší intenzity využívání ZPŘ odhadujeme pomocí lineární regrese ve tvaru

$$Y_{kor} = \beta_1 I_{kor} + \beta_2 \bar{I}_{or} + \beta_3' x_{kor} + \beta_4' x_{or} + \gamma_o' + \tau_r' + \epsilon_{kor}, \quad (1)$$

kde  $Y$  značí sledovanou proměnnou,  $k$  značí kategorii trestného činu,  $o$  značí okres,  $r$  značí rok,  $I_{kor}$  měří procento případů řešených v ZPŘ u kategorie  $k$  v okrese  $o$ ,  $\bar{I}_{or}$  měří procento všech případů v okrese  $o$  řešených v ZPŘ,  $x_{kor}$  je vektor kontrolních charakteristik případů,  $x_{or}$  je vektor kontrolních charakteristik na úrovni okresů,  $\gamma_o$  je plná sada dummy proměnných pro každý okres,  $\tau_r$  je plná sada dummy proměnných pro jednotlivé roky a  $\epsilon_{kor}$  zachycuje ostatní náhodné faktory.

Koeficient  $\beta_1$  je prvním ze dvou parametrů, kterými odhadujeme efekty reformy a představuje odhad přímého efektu reformy.  $\beta_1$  měří, o kolik se změní  $Y_{kor}$ , pokud se podíl případů ZPŘ v dané kategorii zvýší o jeden procentní bod. Druhým hlavním odhadovaným parametrem je koeficient  $\beta_2$ , který představuje odhad nepřímého (kapacitního plus substitučního) efektu, jako vlivu

intenzity implementace ZPŘ u všech trestných činů v okrese. Koeficient  $\beta_2$  měří, o kolik se změní  $Y_{kor}$ , pokud se průměrný podíl případů řešených ZPŘ ve všech kategoriích v daném okrese zvýší o jeden procentní bod.<sup>8</sup>

## 5.3. Okresní rozdíly jako experiment

Zkrácené přípravné řízení bylo implementováno s velmi rozdílnou intenzitou v jednotlivých okresech. Tabulka 2 tyto rozdíly dokumentuje. Panel A reportuje statistiky využití ZPŘ v roce 2002, tedy v prvním roce jeho zavedení, v kategoriích kriminality s obecně vysokým využitím ZPŘ. Zkrácené řízení se od počátku využívalo nejvíce u případů krádeží a dopravních deliktů, a v průměru bylo využito v 22% případů. Ovšem dolních 5% okresů, kde se ZPŘ využívalo nejméně, jej využilo jen u 2% případů, zatímco horních 5% okresů u plných 65% případů. Obdobné rozdíly pozorujeme u všech kategorií trestných činů. Do roku 2008 (druhý panel tabulky) využívání ZPŘ celkově vzrostlo na 35%. Ovšem rozdíly mezi okresy se ještě prohloubily. Zatímco v 5. percentilu okresů se využívalo pouze u 7 % případů, v 95. percentilu již to bylo 85%.

Z hlediska použité metodologie je důležité diskutovat, co vysvětluje tuto výraznou variabilitu ve využití ZPŘ. Na základě rozhovorů s odborníky od policie, ze státních zastupitelství a Ministerstva vnitra jsme ale došli k závěru, že rozdíly v intenzitě uplatnění ZPŘ byly spíše dány „administrativní setrvačností“ a ideologickými přesvědčeními, kdy někteří vyšetřovatelé či státní zástupci mohou být více nakloněni ke zkoušení nových administrativních procesů, kdežto jiní mohou preferovat standardní, vyzkoušené postupy.

Druhým mechanismem jsou interní pravidla, která rozdělují úkoly a typy případů mezi jednotlivé policejní týmy. Někteří policisté, typicky „pochůzkáři“, řeší zejména jednoduché případy, které zároveň spadají do režimu ZPŘ. Vyšetřovatelé naproti tomu mají větší míru rozhodovací volnosti a možnosti ovlivnit způsob vyšetřování. Z vyjádření odborníků pak vyplývá,

<sup>6</sup> Pokud například v nějakém okrese je trestní řízení delší než v průměrném okrese ve všech letech, není to pro odhad efektů podstatné. Do výpočtu vstupují pouze změny v délce řízení v rámci okresu v čase.

<sup>7</sup> Pokud se například v důsledku dalších celostátních reforem urychlí trestní řízení ve všech okresech, není toto zahrnuto do

odhadnutého efektu ZPŘ. Tato změna se projevuje i v okresech s nízkým využitím ZPŘ a je při výpočtu odečtena.

<sup>8</sup> Podrobnější diskuse empirické metodologie a další detaily jsou k dispozici v technické studii Dušek (2015).

že vyšetřovatelé obecně „opovrhují“ ZPŘ jako něčím, co nepatří do jejich profesní kultury. V okresech, kde je větší počet méně závažných trestných činů alokovaným vyšetřovatelům (nebo které mají relativně větší počet vyšetřovatelů) tak může být uplatnění ZPŘ nižší.

Intenzita využití ZPŘ se tak zdá být prakticky náhodná vzhledem ke sledovaným proměnným.<sup>9</sup> To umožňuje interpretovat okresní rozdíly v implementaci reformy jako kvazi-experiment. A proto lze naše odhady interpretovat jako kauzální efekty zavedení ZPŘ.

## 6. Výsledky

### 6.1. Odhady koeficientů

Hlavní odhady přímých a nepřímých efektů ZPŘ, tedy koeficientů  $\beta_1$  a  $\beta_2$  v rovnici (1), na délku trestního řízení a pravděpodobnosti obžaloby a odsouzení pro trestné činy s vysokým uplatněním ZPŘ jsou reportovány v Tabulce 3. Odhadnuté koeficienty pro přímý efekt mají vždy očekávané znaménko.

Z panelu A je zřejmé, že zvýšení podílu případů ve zkráceném řízení o jeden procentní bod u krádeží nebo u dopravních trestných činů vede ke zkrácení vyšetřovací fáze o přibližně jeden den. Největší přímé efekty na délku vyšetřovací fáze jsou pak u trestných činů proti osobní svobodě a majetkových a hospodářských trestných činů, kde činí časová úspora 2 až 3,5 dne. Panel B tabulky 3 ukazuje i významné přímé efekty na délku soudní fáze trestního řízení. U krádeží a vloupání zkracuje zvýšení podílu případů v ZPŘ o jeden procentní bod délku řízení o 1,3 dne, leč u dopravních trestných činů tento efekt absentuje. U trestných činů proti osobní svobodě se k tomu přidává zkrácení soudní fáze o 13 dní. Co se týče nepřímých efektů, jejich odhady mají většinou opačné znaménko a nejsou statisticky významné. To naznačuje jejich absenci.

Panel C tabulky 3 ukazuje dopady na pravděpodobnost, že státní žalobce podá obžalobu. Zvýšení využití ZPŘ o jeden procentní bod vede ke zvýšení pravděpodobnosti podání žaloby o 0,1 až

0,3 procentního bodu, v závislosti na kategorii trestného činu. Nepřímé efekty mají proměnlivá znaménka a kromě jednoho případu nejsou statisticky významné. To znovu naznačuje jejich absenci.

S těmito výsledky pak kontrastují řádově menší a vždy statisticky nevýznamné přímé i nepřímé efekty ZPŘ na pravděpodobnost odsouzení u žalovaných případů (poslední panel tabulky 3). Tento nálezn je však povzbuzující, neboť značí, že vyšší efektivita trestního procesu neměla za následek zhoršení postavení obžalovaných před soudem.<sup>10</sup>

Mělo ZPŘ žádoucí dopady i na závažnější kategorie trestných případů, i nichž se obvykle nepoužívá? Odhady nepřímých efektů ZPŘ pro trestné činy s nízkým využitím ZPŘ, tedy vliv celkového využití ZPŘ na tyto případy, reportujeme v Tabulce 4. V panelech A a B jsou odhady nepřímých efektů na délku vyšetřovací fáze i fáze soudní mají proměnlivá znaménka, ale obecně nejsou statisticky významné. To naznačuje, že zavedení ZPŘ nevedlo k vyšší rychlosti zpracování složitých případů. Jedinou výjimku zde tvoří sexuální trestné činy, kde odhad efektu zvýšení průměrného uplatnění ZPŘ o deset procent má odhadnutý efekt zkrácení vyšetřovací fáze o jeden měsíc. Tím, že jde o jediný výrazný výsledek, jsme při jeho interpretaci spíše opatrní.

V případě nepřímých efektů na pravděpodobnost podání žaloby (panel C) jsou výsledky konzistentnější, když je u pěti ze šesti odhadů kladné znaménko. Statisticky významný je však pouze odhad u trestných činů proti rodině. Obdobně jako u výsledků pro trestné činy s vysokým uplatněním ZPŘ, reforma neměla vliv na pravděpodobnost odsouzení. Tento nálezn opět pokládáme za povzbuzující.

### 6.1. Odhady celkových dopadů

Výše uvedené výsledky jsou konzistentní s hypotézou, že zkrácené přípravné řízení povětšinou mělo statisticky významné efekty na délku a výsledky trestního řízení. Jaké ovšem byly celkové, praktické dopady zavedení ZPŘ jako

<sup>9</sup> Intenzita využití ZPŘ též není statisticky korelována s délkou řízení či mírou kriminality před reformou, a ani s trendy v těchto proměnných před reformou. Viz Dušek (2015a).

<sup>10</sup> I tato interpretace však vyžaduje opatrnost. Je totiž možné, že dodatečné případy, které se díky ZPŘ dostaly před soud, tedy případy, jenž by bez ZPŘ byly z kapacitních důvodů odloženy, mohou být důkazně slabší.

takového? K tomu bychom potřebovali znát, jaké by byly výsledky trestního řízení, kdyby zkrácené přípravné řízení zavedeno nebylo, tzv. counterfactual. K zodpovězení této otázky využíváme získaných regresních odhadů a s jejich pomocí simulujeme vývoj délek řízení a pravděpodobností obžaloby a odsouzení míry kriminality za předpokladu, že procento případů řešených ve zkráceném řízení by ve všech okresech po roce 2002 zůstalo na nule, zatímco všechny ostatní faktory ovlivňující sledované proměnné by se vyvíjely stejně jako ve skutečnosti.

Tabulka 5 shrnuje výsledky těchto simulací pro trestné činy s vysokým podílem využití ZPŘ. První sloupec ukazuje průměrnou dobu, která uplyne od spáchání trestného činu do podání žaloby a průměrnou pravděpodobnost podání žaloby pro každou z pěti kategorií trestných činů. Druhý sloupec zachycuje změnu skutečných hodnot mezi léty 2001 a 2008. Třetí sloupec pak obsahuje výpočet odhadnuté změny za předpokladu, že by uplatnění ZPŘ bylo nulové, tedy counterfactual. Výpočet je proveden na základě odhadnutých parametrů rovnice (3). Rozdíl skutečné změny a odhadu změny při absenci ZPŘ udává, nakolik se na změně během let 2002–2008 podílelo ZPŘ.

Panel A tabulky udává, že průměrná délka řízení od spáchání činu do podání obžaloby činila 256 dní v roce 2001. Do roku 2008 klesla o 56 dní. Další sloupec udává, že i kdyby zkrácené přípravné řízení nebylo zavedeno, klesla by v důsledku jiných faktorů o 29 dní. Zkrácené přípravné řízení tak snížilo délku řízení v průměru o 27 dní. V absolutním měřítku ZPŘ nejvíce přispělo ke zkrácení délky řízení u dopravních deliktů (o 60 dnů), u nichž se celkově délka řízení zkrátila o 116 dnů. Výrazně ZPŘ přispělo též ke zkrácení délky řízení u krádeží a majetkových a trestných činů (20, respektive 54 dní).

V panelu B tabulky 4 jsou identické výpočty pro pravděpodobnost podání obžaloby. Ta mezi léty 2001 a 2008 vzrostla z původních 69 procent o 11 procentních bodů. ZPŘ se na tomto nárůstu podílelo 6 procentními body. Nejvýraznější efekt je u trestných činů v dopravě, kde by bez ZPŘ došlo k poklesu pravděpodobnosti podání obžaloby o 4 procentní body, ale ZPŘ ji naopak zvýšilo o 9 procentních bodů, což je při výchozí pravděpodobnosti 88 procent v roce 2001 významná změna. Kvantitativně významnou měrou ZPŘ přispělo také k růstu pravděpodobnosti

podání obžaloby u krádeží a trestných činů proti svobodě (plus 7 procentních bodů).

## 7. Závěr

Článek hodnotí přímé a nepřímé efekty zkráceného přípravného řízení, které bylo zavedeno reformou trestního řádu z roku 2001. Naše empirická metodologie využívá přirozeného experimentu, který je tvořen rozdíly v intenzitě implementace ZPŘ na úrovni okresů.

Naše výsledky ukazují, že zavedení ZPŘ výrazně zrychlilo trestní proces u těch druhů kriminality, kde se skutečně začalo využívat. Dále vedlo ke zvýšení produktivity státních zástupců, měřeno procentem žalovaných trestných činů.

Současně však nenalzáme žádné nepřímé efekty zavedení ZPŘ na trestní řízení u kategorií trestných činů, kde ZPŘ využíváno není. To samo o sobě nemusí být překvapivé, neboť samotný procesní postup u závažnějších činů se nemění s vyšším využíváním ZPŘ u bagatelních případů. Ovšem nepřímé efekty měly být jedním ze zamýšlených vedlejších efektů ZPŘ. Zdroje, které byly efektivnější procedurou uvolněny, tedy pravděpodobně zůstaly alokovány na méně závažné formy kriminality a nedošlo k jejich využití v oblastech závažnější kriminality. Důvody pro absenci nepřímých efektů by tak měly být předmětem dalšího výzkumu, neboť mohou ukazovat na potenciální neefektivitu v managementu policie, státních zastupitelství a soudů a tedy na možnosti zlepšení jejich fungování.

## Literatura:

*Andreoni, J.* Reasonable Doubt and the Optimal Magnitude of Fines: Should the Penalty Fit the Crime? *RAND Journal of Economics*, 1991, č. 3, s. 385–395.

*Angrist, J. D., Pischke, J.S.* Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. Princeton University Press, 2009.

*Baxa, J.* Reforma trestního řízení – geneze jejího vzniku a její cíle. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 11-12, s. 12-21.

*Dušek, L.* (a) The Effects of a Simpler Criminal Procedure on Criminal Case Outcomes: Evidence from Czech District-Level Data. *CERGE-EI Working Paper č. 528*. Praha: Univerzita Karlova, 2015.

*Dušek, L. (b) Time to Punishment: The Effects of a Shorter Criminal Procedure on Crime Rates. International Review of Law and Economics, 2015, roč. 43, s. 134–47.*

*Dušek, L. Dopady zkráceného přípravného řízení na kriminalitu. Trestněprávní revue, 2014, č. 1, s. 16–22.*

*Dušek, L., Montag, J. The Marginal Cost of Justice: A Theory of Optimal Use of Alternative Criminal Procedures. Working paper. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2015.*

*Friedman, D. D. Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.*

*Givati, Y. Legal Institutions and Social Values: Theory and Evidence from Plea Bargaining Regimes. Journal of Empirical Legal Studies, 2014, č. 4, s. 867–893.*

*Ježek, V. Zkrácené přípravné řízení a zjednodušené řízení před soudem, Bulletin Advokacie, 2001, č. 11-12, s. 78-92.*

*Kaplow, L. On the Optimal Burden of Proof. NBER Working Paper č. 17765. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012.*

*Lando, H. Prevention of Crime and the Optimal Standard of Proof in Criminal Law. Review of Law & Economics, 2009, č. 1, s. 33–52.*

*Pellegrina, L. D. Court Delays and Crime Deterrence. European Journal of Law and Economics, 2008, č. 3, s. 267–290.*

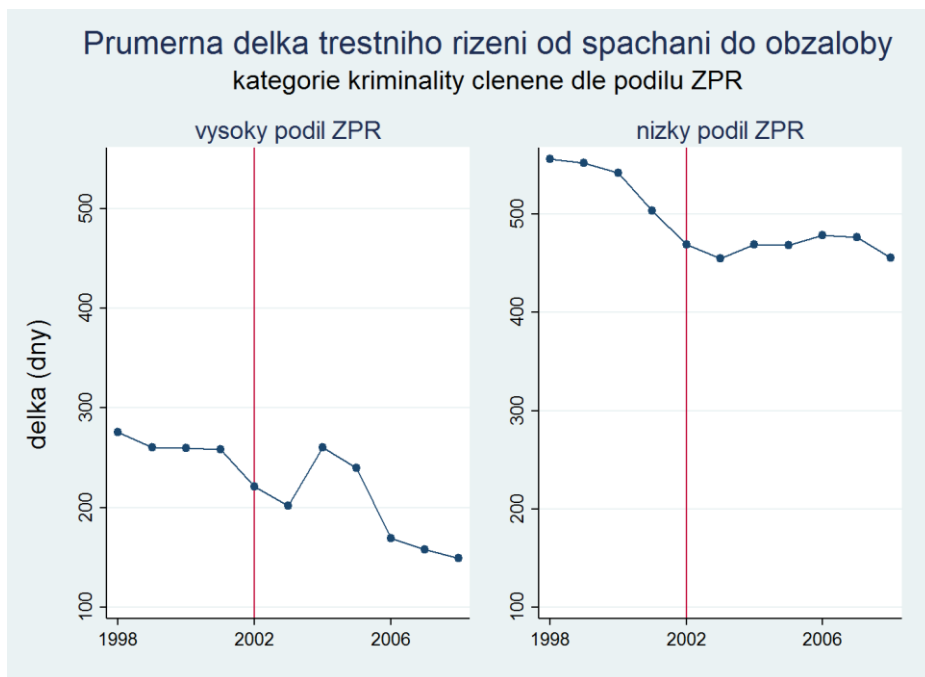
*Rizzolli, M., Saraceno, M. Better that Ten Guilty Persons Escape: Punishment Costs Explain the Standard of Evidence. Public Choice, 2011, č. 3, s. 395–411.*

*Vlach, J., Zeman, P. Zkušenosti z prvních let aplikace zkráceného řízení v názorech pracovníků orgánů činných v trestním řízení. Kriminalistika, 2008, č. 2.*

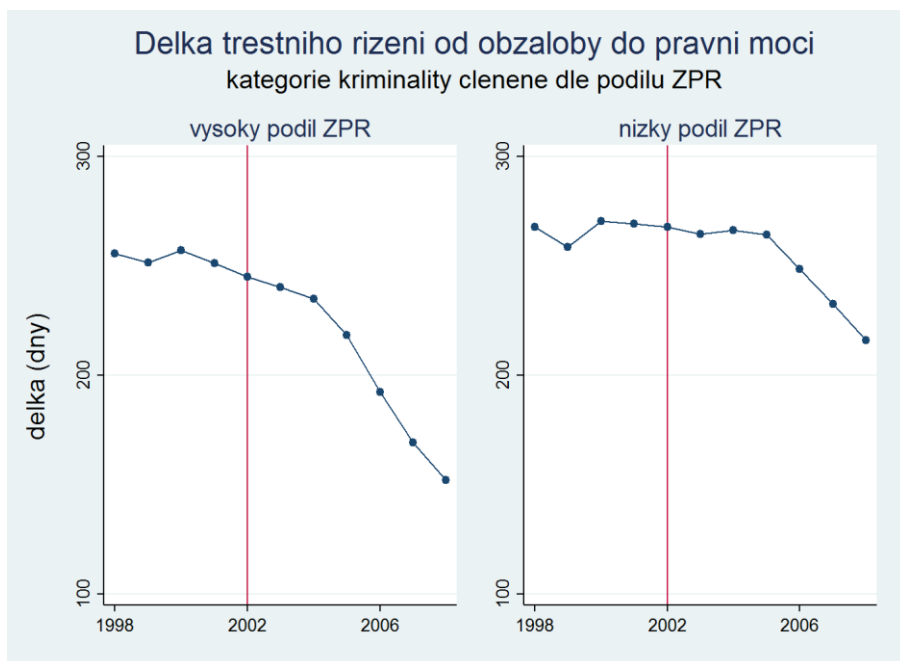
*Zeman, P., Háková, L., Karabec, Z., Kotulan, P., Nečada, V., Přesličková, H., Vlach, J. Vliv Vybraných ustanovení velké novely trestního řádu na průběh trestního řízení. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2008.*



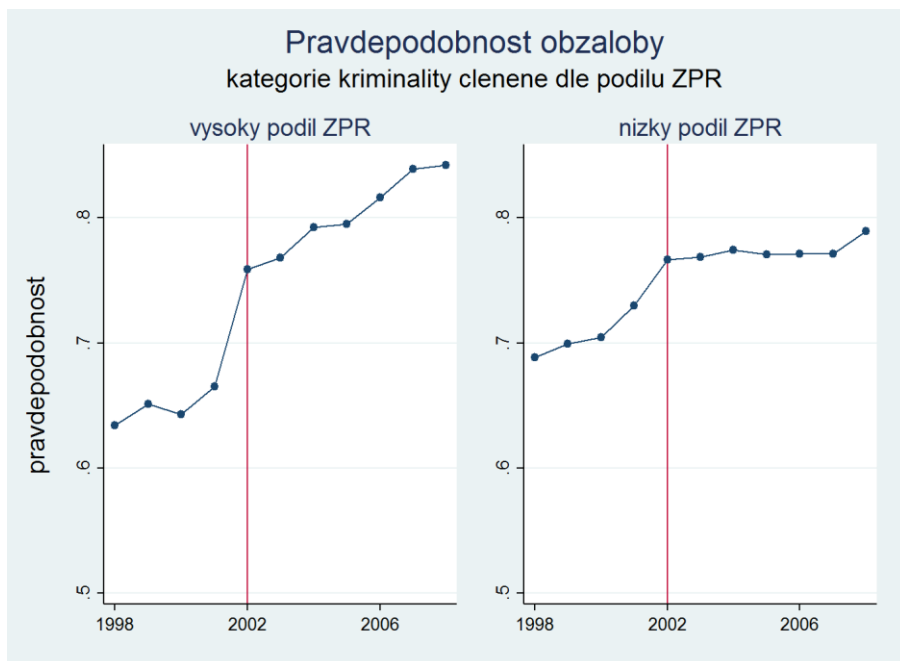
**Graf č. 1**



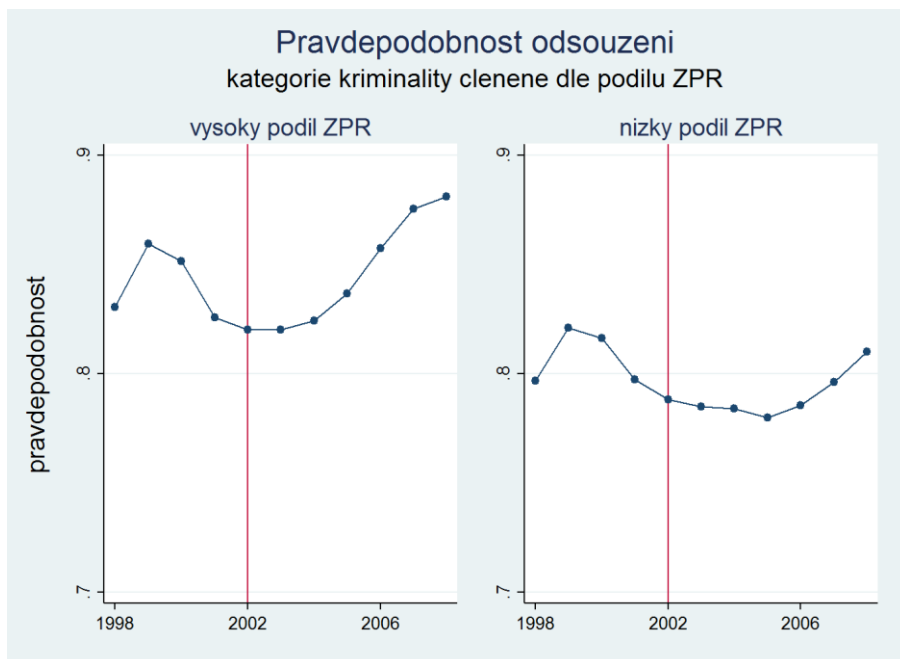
**Graf č. 2**



**Graf č. 3**



**Graf č. 4.**



Tabulka 1: Popisné statistiky

	Před reformou (1998–2001)			Po reformě (2001–2008)		
	Počet pozorování	Průměr	Směrodatná odchylka	Počet pozorování	Průměr	Směrodatná odchylka
Podíl případů ve zkráceném řízení	3782	0	0.02	6618	0.15	0.20
Doba od spáchání do podání obžaloby (dny)	3778	362	250	6617	310	220
Doba od obžaloby do právní moci soudního rozhodnutí (dny)	3775	249	161	6612	212	127
Pravděpodobnost obžaloby	3782	0.68	0.15	6618	0.78	0.14
Pravděpodobnost odsouzení	3775	0.83	0.12	6612	0.82	0.11
Počet skutkových kvalifikací na případ	3782	1.34	0.32	6618	1.36	0.31
Podíl obžalovaných ve vazbě	3775	0.16	0.19	6612	0.10	0.15
Počet předchozích odsouzení	3775	1.91	0.94	6612	2.38	1.05
Podíl žen mezi obviněnými	3782	0.10	0.07	6618	0.11	0.08
Podíl cizinců mezi obviněnými	3782	0.06	0.09	6618	0.06	0.09
Věk obžalovaného	3782	29.79	4.17	6618	31.08	4.30
Míra celkové kriminality (na 100,000 obyvatel)	3784	3981	2937	6622	3276	2222
Počet trestných činů na příslušníka policie	3784	16	11	6622	11	6
Počet nových případů na státního zástupce	3784	105	37	6622	98	30
Počet nových případů na soudní senát	3784	144	36	6622	418	549

Pozn: Jednotkou pozorování je okres, rok, a kategorie trestných činů.

Tabulka 2: Rozdíly mezi okresy v intenzitě využívání zkráceného přípravného řízení

	Podíl případů v ZPŘ v roce 2002 (%)				Podíl případů v ZPŘ v roce 2008 (%)			
	Průměr	Směr. odch.	5. percentil	95. percentil	Průměr	Směr. odch.	5. percentil	95. percentil
<b>A: Kategorie kriminality s vysokým podílem zkráceného přípravného řízení</b>								
Krádeže	23	11	6	43	35	11	19	57
Dopravní delikty	53	17	28	82	76	11	60	92
Trestné činy proti svobodě	12	8	2	28	21	12	5	45
Majetkové trestné činy	10	8	2	26	21	12	6	45
Tr. činy proti veřejnému pořádku	14	10	2	32	23	12	5	46
Celkem	22	19	2	65	35	24	7	85
<b>B: Kategorie kriminality s vysokým podílem zkráceného přípravného řízení</b>								
Loupeže	0	0	0	0	0	0	0	0
Podvody a zpronevěry	6	6	0	18	6	5	0	15
Trestné činy proti životu a zdraví	2	3	0	7	1	3	0	8
Sexuální delikty	0	2	0	0	0	1	0	0
Trestné činy proti rodině	4	9	0	25	3	7	0	18
Trestné činy obecně nebezpečné	11	15	0	31	7	9	0	27
Celkem	4	8	0	19	3	6	0	15

Pozn: Jednotkou pozorování je okres, rok, a kategorie trestných činů.

Tabulka 3: Dopady na kategorie trestných činů s vysokým podílem ZPŘ

	Krádeže	Dopravní delikty	Trestné činy proti svobodě	Majetkové trestné činy	Tr. činy proti veřejnému pořádku
A: Doba od spáchání do obžaloby					
Přímý efekt ( $\beta_1$ )	- 1.166*** (0.2237)	- 0.9019*** (0.1637)	-2.023*** (0.4274)	- 3.460*** (0.7322)	- 1.388*** (0.4201)
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	0.6263 (0.4023)	0.1255 (0.4286)	1.035* (0.5884)	- 2.978 (0.7843)	1.051 (0.6818)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.757	0.798	0.625	0.617	0.561
B: Doba od obžaloby do právní moci					
Přímý efekt ( $\beta_1$ )	-1.333*** (0.5022)	- 0.2566 (0.2377)	-1.339** (0.6391)	- 0.5505 (0.6658)	- 0.4809 (0.3560)
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	1.058* (0.5698)	0.5775 (0.3917)	0.3288 (0.7485)	0.4031 (0.8019)	0.5344 (0.6082)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.718	0.607	0.706	0.633	0.619
C: Pravděpodobnost obžaloby					
Přímý efekt ( $\beta_1$ )	0.136*** (0.0379)	0.215*** (0.0495)	0.226*** (0.0483)	0.301*** (0.0575)	0.0952* (0.0513)
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	0.0472 (0.0485)	-0.151** (0.0628)	0.0698 (0.0716)	-0.0387 (0.0652)	0.0954 (0.0856)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.848	0.661	0.650	0.757	0.692
D: Pravděpodobnost odsouzení					
Přímý efekt ( $\beta_1$ )	0.0619 (0.0374)	0.0271 (0.0199)	0.0376 (0.0480)	0.00382 (0.0521)	0.0331 (0.0446)
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	-0.0513 (0.0524)	-0.0454 (0.0402)	0.0365 (0.0706)	-0.0885 (0.0780)	-0.0218 (0.0697)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.559	0.406	0.448	0.561	0.460

Pozn: Robustní standardní odchylky koeficientů jsou v závorkách. Statistická významnost: \*\*\* 1 procento, \*\* 5 procent, \* 10 procent. Jednotkou pozorování je okres, rok, a kategorie trestných činů. Všechny regrese zahrnují kontrolní proměnné na úrovni kategorie trestných činů a okresu a fixní efekty pro okresy a roky. Jejich koeficienty jsou k dispozici na vyžádání.

Tabulka 4: Dopady na kategorie trestných činů s nízkým podílem ZPŘ

	Loupeže	Podvody a zpronevěry	Trestné činy proti životu a zdraví	Sexuální delikty	Trestné činy proti rodině	Trestné činy obecně nebezpečné
A: Doba od spáchání do obžaloby						
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	0.5614 (1.025)	0.9414 (0.7798)	0.4880 (0.5220)	-3.441** (1.686)	-0.0211 (0.9172)	-0.6876 (0.8850)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.299	0.581	0.693	0.226	0.650	0.494
B: Doba od obžaloby do právní moci						
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	-0.9214 (0.9745)	0.0176 (0.6584)	-0.5280 (0.6027)	1.491 (0.9673)	0.0857 (0.4038)	-0.5875 (0.8266)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.620	0.704	0.693	0.636	0.696	0.536
C: Pravděpodobnost obžaloby						
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	0.0836 (0.0748)	0.0460 (0.0457)	-0.0377 (0.0884)	0.119 (0.143)	0.0988*** (0.0325)	0.120 (0.101)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.368	0.577	0.635	0.306	0.562	0.582
D: Pravděpodobnost odsouzení						
Nepřímý efekt ( $\beta_2$ )	0.0347 (0.0949)	-0.0227 (0.0638)	0.0328 (0.0585)	-0.130 (0.113)	-0.0316 (0.0395)	0.0269 (0.0754)
Koeficient determinace ( $R^2$ )	0.290	0.442	0.592	0.240	0.469	0.354

Pozn: Robustní standardní odchylky koeficientů jsou v závorkách. Statistická významnost: \*\*\* 1 procento, \*\* 5 procent, \* 10 procent. Jednotkou pozorování je okres, rok, a kategorie trestných činů. Všechny regrese zahrnují kontrolní proměnné na úrovni kategorie trestných činů a okresu a fixní efekty pro okresy a roky. Jejich koeficienty jsou k dispozici na vyžádání.

Tabulka 5: Kvantifikace celkových dopadů zkráceného přípravného řízení u trestných činů s vysokým využitím ZPŘ

	A: Doba od spáchání do podání obžaloby (dny)				B: Pravděpodobnost obžaloby			
	Skutečná délka řízení 2001	Změna v délce řízení 2001-2008	Změna vysvětlená ostatními proměnnými	Změna vysvětlená zkráceným přípravným řízením	Skutečná pravděpodobnost 2001	Změna v pravděpodobnosti 2001-2008	Změna vysvětlená ostatními proměnnými	Změna vysvětlená zkráceným přípravným řízením
Krádeže	168	-33	-13	-20	0.66	0.17	0.10	0.07
Dopravní delikty	163	-116	-56	-60	0.88	0.05	-0.04	0.09
Trestné činy proti svobodě	216	-40	-33	-6	0.63	0.12	0.05	0.07
Majetkové trestné činy	528	-72	-17	-54	0.61	0.08	0.06	0.02
Tr. činy proti veřejnému pořádku	207	-20	-25	5	0.67	0.11	0.06	0.05
Celkem	256	-56	-29	-27	0.69	0.11	0.05	0.06

Pozn: Změna vysvětlená ostatními proměnnými udává změnu sledované proměnné predikovanou na základě odhadů regresí v tabulce 3, za předpokladu, že podíl případů řešených zkráceným přípravným řízením by byl o všech kategoriích trestných činů nulový. Změna vysvětlená zkráceným řízením je potom rozdílem mezi skutečnou změnou v letech 2001-2008 a změnou vysvětlenou ostatními proměnnými.