

ČESKÝ CIVILNÍ PROCES Z POHLEDU AKTŮ RADY EVROPY

PETR LAVICKÝ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Česká republika

Abstract in original language

Článek se zabývá rezolucemi a doporučeními Rady Evropy, které se týkají civilního procesu.

Key words in original language

Civilní proces; Rada Evropy.

Abstract

The article deals with resolutions and recommendations of the Council of Europe concerning civil procedure.

Key words

Civil procedure; Council of Europe.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKY

Pod "evropskými dimenzemi" práva si v současné době většina právníků zřejmě představí komunitární právo; to platí pro jakékoliv právní odvětví, civilní právo procesní nevyjímaje. Proti tomu nelze v zásadě nic namítat, neboť komunitární právo skutečně evropskou dimenzi práva představuje. Nelze však přehlížet, že má své limity, jakož i fakt, že vedle něj mohou ovlivňovat vnitrostátní právní řády i jiné evropské projekty.

V oblasti civilního práva procesního překročil vliv evropského komunitárního práva na vnitrostátní civilní proces oblast uznání a výkonu rozhodnutí, popř. spíše technicko-organizační otázky týkající se mezinárodní právní pomoci, a pozvolna se začíná věnovat i institutům ryze procesní povahy, jako je tomu u nařízení o evropském platebním rozkazu nebo u nařízení o řízení o drobných pohledávkách.¹ Stále však jde o nahodile vybrané dílčí otázky, v nichž se projevují přeshraniční dopady, a nikoliv o komplexní a systematickou regulaci, jež by byla hodna označení evropské civilní právo procesní. Tím jsou dány i limity této úpravy, neboť

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích.

naprostá většina vnitrostátní regulace civilního procesu zůstává komunitárním právem nedotčena.²

Daleko větší praktický vliv na její interpretaci a aplikaci, jakož i na sjednocení základních civilněprocesních principů, má judikatura Evropského soudu pro lidská práva, týkající se práva na spravedlivý proces. Rada Evropy, jejímž orgánem Evropský soud pro lidská práva je, se však na vytváření evropských standardů civilního práva procesního podílí i jinak, a sice vydáváním rezolucí a doporučení. Přístup Rady Evropy se přitom podstatně odlišuje od strategie Evropské unie: nevšímá si pouze dílčích otázek s přeshraničním prvkem, ale věnuje se také základním koncepčním otázkám civilního procesu, jež vytvářejí celistvý obraz toho, jak by měl civilní proces vypadat, aby respektoval všechny požadavky plynoucí z práva na spravedlivý proces, jak jej pojímá čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jak byl dotvořen judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Právě těmito akty Rady Evropy se zabývají následující řádky.

2. PŘEHLEDY REZOLUCÍ A DOPORUČENÍ RADY EVROPY

Rezolucí týkajících se civilního procesu, resp. soudnictví obecně, je podstatně méně než doporučení. Konkrétně se jedná o tyto akty:

- rezoluce (76) 5 o právní pomoci v civilních, obchodních a správních věcech;
- rezoluce (78) 8 o právní pomoci a poradě.

Doporučení je výrazně více než rezolucí. Z těch, které mají význam pro civilní proces, lze jmenovat:

- doporučení č. R (81) 7 o opatřeních usnadňujících přístup ke spravedlnosti;
- doporučení č. R (84) 5 o principech civilního procesu navržených ke zlepšení fungování justice;³

² K těmto otázkám srov. Stavinohová, J. - Hurdík, J. - Lavický, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In *Východiška a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie : sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2005, s. 262 a násl.

³ V. Steiner uvádí, že tímto doporučením se inspiroval český zákonodárce při přípravě novel z počátku devadesátých let, kdy upustil od uvažované koncepce dovolání jako řádného opravného prostředku (po vzoru Kleinova civilního řádu soudního) a omezil přípustnost odvolání proti některým rozhodnutím. Steiner, V. *Civilní proces z hledisek jeho*

- doporučení č. R (86) 12 týkající se opatření k zabránění a snížení nadměrného pracovního zatížení na soudech;
- doporučení č. R (93) 1 o účinném přístupu k právu a spravedlnosti pro velmi chudé;
- doporučení č. R (94) 12 o nezávislosti, výkonnosti a roli soudce;
- doporučení č. R (95) 5 týkající se zavádění a zlepšování funkčních odvolacích systémů a řízení v civilních a obchodních věcech;
- doporučení č. Rec (95) 11 týkající se výběru, zpracování, uveřejnění a uchovávání soudních rozhodnutí v právních informačních vyhledávacích systémech
- doporučení č. R (98) 1 o mediaci v rodinných věcech;
- doporučení č. R (2000) 21 o svobodě výkonu profese právníka;
- doporučení č. Rec (2001) 2 týkající se cenově přístupného navrhování a opětovného navrhování soudních systémů a právních informačních systémů;
- doporučení č. Rec (2001) 3 o soudním doručování a ostatních právních službách občanům za použití nových technologií;
- doporučení č. Rec (2002) 10 o mediaci v civilních věcech;
- doporučení č. Rec (2003) 14 o součinnosti informačních systémů v sektoru justice;
- doporučení č. Rec (2003) 15 o archivování elektronických dokumentů v právním sektoru;
- doporučení č. Rec (2003) 16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí na poli správního práva;
- doporučení č. Rec (2003) 17 o vymáhání;

současného a dalšího vývoje. Právník, 1993, s. 1075. K tomu dodejme, že doporučení týkající se přímo odvolacího řízení, bylo přijato až v polovině devadesátých let – č. R (95) 5.

- doporučení č. Rec (2004) 16 o zdokonalování vnitrostátních prostředků nápravy;
- doporučení č. Rec (2005) 12 obsahující formulář žádosti o právní pomoc v zahraničí, určený k použití podle Evropské dohody o předávání žádosti o právní pomoc (CETS č. 092) a jejímu dodatkovému protokolu (CETS č. 179).

K těmto aktům je zapotřebí přiřadit i dva akty, které sice přímo neovlivňují procesní úpravu civilního procesu či jiných druhů soudnictví, avšak které se soudnictvím významně souvisejí. Jedná se o rezoluci č. Res (2002) 12, na základě níž vznikla Evropská komise pro efektivnost soudnictví; označuje se zkratkou CEPEJ, což odpovídá jejímu anglickému názvu "*European Commission for the Efficiency of Justice*". Druhým je Rámcový globální akční plán pro soudce v Evropě ze dne 7. 2. 2001, na základě něž vyvíjí svou činnost Konzultativní rada evropských soudců (*Consultative Council of European Judges*; zkratka CCJE), zabývající se především postavením soudce, jeho rolí, nezávislostí a nestranností.

Z uvedeného přehledu je patrné, že všechny rezoluce a doporučení nemají stejný charakter. Některé se týkají skutečně základních koncepčních otázek civilního procesu, jiné se vztahují k otázkám dílčím, avšak neméně významným (např. právo na právní pomoc, nezávislost soudce či mediace), další mají povahu spíše technickou: to platí především pro doporučení týkající se zavádění informačních technologií do soudnictví. Následující text se nezabývá všemi doporučeními, ale všimá si jenom těch aktů, které se přímo vyjadřují k civilnímu soudnímu řízení u soudu prvního stupně a k opravným prostředkům. Tato řízení by však vůbec nemohla přijít ke slovu, pokud by procesním stranám bránily různé překážky v přístupu k soudu; proto je nutno nejprve se zabývat touto otázkou. Tomu odpovídá i systematika následujícího výkladu.

3. PRÁVO NA PŘÍSTUP K SOUDU

Práva na přístup k soudu se dotýká poměrně velké množství rezolucí a doporučení Rady Evropy. Jde zjevně o projev zcela logického poznatku, který Evropský soud pro lidská práva učinil ve své judikatuře již před mnoha lety: čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sice nic explicitně neříká o právu na přístup k soudu, avšak veškeré garance spravedlivého procesu stanovené tímto článkem by byly k ničemu, pokud by ti, jejichž práva jsou porušena nebo ohrožena, neměli k soudu vůbec přístup.⁴

⁴ K tomu srov. klíčový rozsudek ve věci Golder proti Spojenému Království ze dne 21. 2. 1975. Dále srov. např. rozsudek ze dne 10. 5. 2001 ve věci Z. a další proti Spojenému Království a ve věci T. P. a K. M. proti Spojenému Království: „*Ve věci Golder proti*

Práva na přístup k soudu se týkají již vůbec první počiny Rady Evropy na poli civilního procesu, jimiž jsou obě shora zmíněné rezoluce z let 1976 a 1978. Jejich snahou je eliminovat ekonomické překážky, jež brání v přístupu k soudu osobám v ekonomicky slabé pozici. První z nich doporučuje vládám členských států Rady Evropy, aby za stejných podmínek jako svým státním občanům zajistily právní pomoc v civilních, obchodních a správních věcech pro fyzické osoby, jež jsou státními příslušníky kteréhokoliv členského státu, jakož i pro ostatní fyzické osoby, jež mají obvyklý pobyt na území státu, v němž se řízení koná.

Následující rezoluce sleduje stejný cíl, avšak jde mnohem dále, neboť neusiluje pouze o stejné podmínky přístupu k právní pomoci, ale týká se této významné složky spravedlivého procesu obecně. Připomíná, že zajištění právní pomoci již nelze dále chápat jako charitu pro nuzáky, ale jako závazek celé společnosti. V souladu s tím stanoví, že nikomu nesmí bránit ekonomické překážky v uplatňování nebo bránění práv před soudem projednávajícím civilní, obchodní, správní, sociální nebo finanční věci. Za tím účelem mají mít všechny osoby (nejen fyzické, ale i právnické, a bez ohledu na státní příslušnost), právo na nezbytnou právní pomoc v řízení před soudem. Tato právní pomoc zahrnuje i zastupování kvalifikovaným právníkem v řízení před soudem (tj. zejména advokátem); je-li to praktické, může si jej účastník volně vybrat (srov. část I bod 5 písm. b.). Ve zmíněných věcech mají mít osoby nacházející se v ekonomicky špatné situaci právo na bezplatnou nebo částečně hrazenou právní radu. Odpovědnost za systém financování právní pomoci má mít stát.

Na tuto rezoluci navazuje doporučení č. R (81) 7 o opatřeních usnadňujících přístup k soudu. Vychází z myšlenky, že vedle systému právní pomoci je žádoucí ve všech vhodných případech učinit veškerá nezbytná opatření ke zjednodušení řízení a dokumentů v nich užívaných, a to právě s ohledem na usnadnění přístupu k soudu. Doporučení jsou roztržena do několika oblastí, týkajících se informování veřejnost, zjednodušení řízení, jeho zrychlení, nákladů a konečně zvláštních druhů řízení. Opatření směřující ke zjednodušení řízení zahrnují smírné způsoby řešení sporu, právo na právní pomoc, zjednodušení všech procesních dokumentů (včetně úkonů soudu), zabránění tomu, aby nedostatečná znalost jazyka byla nevýhodou v přístupu k soudu nebo překážela vyjadřování se nebo porozumění soudnímu jednání, a konečně též maximální omezení počtu znalců ustanovovaných soudem v témže řízení. Zrychlení řízení má být dosaženo především odstraněním archaických řízení, která již neplní žádný účel, adekvátním personálním

Spojenému království (1975) Soud uvedl, že procesní záruky obsažené v čl. 6, týkající se spravedlivosti, veřejnosti a rychlosti řízení, by neměly žádný smysl, kdyby nebyl chráněn přístup k soudům, jenž je předběžnou podmínkou pro užívání těchto záruk. S odkazem na principy výsadního postavení práva a zákazu veškeré svévolné moci, které stojí v pozadí značné části Úmluvy, tehdy dospěl k závěru, že přístup k soudům je inherentním aspektem záruk zakotvených v čl. 6.“

zabezpečením, rychlým vyřizováním nesporných nároků bez zbytečných formalit, nákladů a přítomnosti u soudu, či zavedením předběžné vykonatelnosti rozsudků. V oblasti nákladů řízení citované doporučení mj. požaduje, aby byly zmírněny nebo zrušeny ty soudní poplatky, které jsou zjevnou překážkou spravedlnosti. Zvláštní řízení zahrnují řízení o drobných nárocích a řízení ve věcech rodinného práva; zjednodušeně lze říci, že doporučení usiluje o to, aby tato řízení byla co nejjednodušší, nejrychlejší a nejméně nákladná, resp. u drobných nároků o to, aby náklady byly přiměřené hodnotě předmětu sporu.

K problematice právní ochrany velmi chudých osob se Rada Evropy vrátila po letech v doporučení č. R (93) 1 o účinném přístupu k právu a spravedlnosti velmi chudých osob.

Konečně je nutno zmínit, že nastíněné problematiky se dotkl rovněž princip IV doporučení č. R (2000) 21, který požaduje, aby byla učiněna všechna opatření nezbytná k tomu, aby všechny osoby měly účinný přístup k právním službám.

Při porovnání současného stavu českého civilního procesu s požadavky vyplývajícími ze shora uvedených rezolucí a doporučení lze v zásadě usuzovat, že právní úprava zmíněným nárokům odpovídá. Přinejmenším na tenkém ledě se však ocitá ve dvou momentech: první se týká historicky přežitých forem procesu a druhý nákladů řízení.

Shora bylo uvedeno, že doporučení č. R (81) 7 požaduje odstranění archaických řízení, která neplní žádný rozumný účel. V souvislosti s reformou správního soudnictví bylo zákony č. 150/2002 Sb. a č. 151/2002 Sb. zavedeno opětovné rozlišování pravomoci soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a v civilním řízení soudním podle toho, zda správní orgán rozhodoval o subjektivním právu veřejném nebo soukromém. Důvody tohoto kroku jsou ryze historické: tak tomu bylo již za platnosti tzv. prosincové ústavy z roku 1867 a říjnového zákona z roku 1875. Argument, že si tuto úpravu vynutil i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nelze uznat za korektní, neboť soudní řád správní principu plné jurisdikce zcela odpovídá. Opětovné zavedení této historické předlohy do platného práva sice nevyloučilo zcela přístup k soudu, ale podstatně jej ztížilo, řízení prodloužilo a prodražilo. Nevhodnost soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy věci jako třídícího kritéria soudní pravomoci je přitom zcela zřejmá již jenom z toho, že hranice soukromého a veřejného práva nelze považovat za ostré.⁵ Pravomoc soudu

⁵ Srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000: „*Meritorně vychází Ústavní soud z toho, že v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno »čínskou zdí«.* Dochází k častějšímu a užšímu prolínání prvků soukromoprávních a veřejnoprávních.“

přítom nemůže být závislá na mlhavých kritériích; princip právní jistoty vyžaduje, aby byla upravena zcela jednoznačně a jednoduše.⁶

Druhý problém se týká nákladů řízení. Poslední rozsáhlá novela o. s. ř. provedená zákonem č. 7/2009 Sb. změnila rovněž ustanovení § 141 odst. 1, jež se týká zálohování nákladů dokazování. Nepovedené nové znění tohoto ustanovení přináší značné riziko nesprávné interpretace, která by mohla znamenat porušení práva na spravedlivý proces.⁷ To však není zdaleka vše: uvažuje-li se nyní o zvýšení soudních poplatků, je nutno mít na zřeteli, že jejich výše nemůže být nikdy taková, aby zabránila fyzickým či právnickým osobám v přístupu k soudu.

4. ŘÍZENÍ V PRVNÍM STUPNI⁸

4.1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA

Problematikou řízení v prvním stupni se zabývá především doporučení č. R (84) 5 o principech civilního procesu navržených ke zlepšení fungování justice. Toto doporučení klade na jedné straně důraz na to, aby řízení bylo maximálně jednoduché, rychlé a flexibilní, ale zároveň aby na straně druhé byly zachovány procesní garance stanovené tradičními procesními úpravami ve prospěch účastníků řízení, aby byl zachován vysoký stupeň spravedlnosti nezbytný v demokratické společnosti, a konečně aby sporná strana byla chráněna před takovou taktikou druhé strany, jež má povahu zneužití nebo protahování řízení. Soud by proto měl být nadán pravomocí řídit proces účinněji, a to včetně možnosti ukládat sporné straně, která poruší své povinnosti, přiměřené sankce (sumární rozhodnutí, pokuta, prohlášení úkonu za neúčinný, náhrada škody, náhrada nákladů atd.).

Sledujeme-li vývoj podoby občanského soudního řádu, musíme konstatovat, že český zákonodárce se právě uvedenými náměty příliš neřídil a ani nadále se zřejmě řídit nehodlá. Již novela provedená zákonem č. 30/2000 Sb., která výrazně pozměnila občanský soudní řád, sice na straně jedné usilovala o zrychlení řízení, avšak na straně druhé tak učinila mnohdy prostředky a způsoby více než diskutabilními. Následující novelizace tuto problematickou tendenci ještě více prohlubují: srov. např. kuriózní úpravu

⁶ Na problematičnost této úpravy ostatně teorie upozorňovala již od samého počátku. Viz Winterová, A., Zoulík, F., Mikeš, J. Problémy nové části páté O. S. Ř. In Vopálka, V. (Ed.). Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199 a násl.

⁷ V tomto příspěvku není místo na rozvinutí této otázky. Proto srov. článek Lavický, P. Záloha na náklady dokazování v českém civilním procesu. Právní fórum, 2009, č. 12, s. 509 a násl.

⁸ Následující text zčásti využívá a rozvíjí některé dosud nepublikované myšlenky autora již vyslovené v práci Lavický, P. Funkční vazby občanského práva hmotného a procesního. Disertační práce. Brno, 2007.

elektronického platebního rozkazu⁹ nebo rozšíření fikce uznání nároku i na další situace.¹⁰

Zatímco zmíněné doporučení Rady Evropy vidí úzkou spojitost mezi jednoduchostí řízení a jeho rychlostí, představa českého zákonodárce je mnohdy zjevně zcela opačná a zakládá se patrně na úvaze, že čím precizněji a podrobněji budou jednotlivé instituty upraveny, tím rychlejší řízení bude. Jde však o představu zcela nesprávnou a neživotnou: lidstvo mnohokrát učinilo poznatek, že od určitého stupně podrobnosti a složitosti se právní úprava obrací proti svému tvůrci, a nejenže neplní to, co od ní očekával, ale mnohdy nefunguje vůbec, resp. pro svou složitost přímo vybízí k tomu, aby si praxe hledala jiné cesty, jimiž se prosadí. Je-li právo příliš složité, stává se dostupné pouze úzké vrstvě odborníků, případně – při dnešním legislativním tempu – navíc toliko určité části z těchto profesionálů, specializujících se na daný obor. V případě všech ostatních – jde-li o oblast procesního práva – způsobuje neznalost právní úpravy tápání v řízení, které vede v konečných důsledcích k průtahům, a tedy k oddalování konečného rozhodnutí; to platí nejen pro účastníky řízení a pro jejich zástupce, ale v nemenší míře též pro soudce samotné.

Jednoduchost procesní úpravy má samozřejmě svoje meze. Nikdy nesmí jít tak daleko, aby přehlížela kupř. objektivní rozdíly, jež existují mezi sporným a nesporným řízením atd. Takový přístup by představoval druhý extrém, který by rovněž nebyl správný.

Při vědomí tohoto rizika je nutno trvat na úpravě maximálně jednoduché, stručné, přehledné, a tedy i přístupné těm, o jejichž práva a povinnosti v řízení jde, jakož i ostatním aktérům civilního řízení soudního. Jedině úprava, která se vyhne zbytečným komplikacím, může být jedním z nutných předpokladů rozhodování věcí v přiměřené lhůtě.

Z hlediska celkového pojetí civilního řízení soudního je významné, že zmíněné doporučení Rady Evropy nepřiznává soudci roli pouhého pasivního pozorovatele, ale požaduje, aby v řízení hrál aktivní roli, a to kvůli zajištění rychlého postupu řízení, při respektování práv účastníků, včetně práva na rovné zacházení. Za tím účelem by měl soudce disponovat dostatečnými pravomocemi, týkajícími se především vysvětlovací povinnosti a úlohy soudu při dokazování (tradičně se hovoří o povinnosti dotazovací, vysvětlovací a poučovací), při jejichž výkonu by však – s ohledem na projednací a dispoziční zásadu – neměl překročit předmět řízení.

⁹ Viz Lavický, P. Elektronický platební rozkaz? Právní fórum, 2009, č. 2, s. 62 a násl.

¹⁰ K tomu srov. Lavický, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 a násl. Dále srov. zejména Macur, J. Rozsudek na základě fikce uznání nároku podle ustanovení § 114b o. s. ř. Bulletin advokacie, 2002, č. 2, s. 28 a násl.

Znovu se tedy potvrzuje, že dispoziční a projednací zásada, ovládající civilní řízení soudní, v žádném případě nemají být pojímány tak, že by vylučovaly aktivní roli soudu v projednávání a rozhodování sporu. Naopak vhodným způsobem uplatňovaný aktivní přístup soudu je nezbytným předpokladem toho, aby věc mohla být vyřešena v rozumné době.

Soudce by však neměl být zbytečně zatěžován úkony nesoudní povahy. Doporučení č. R (86) 12 navrhuje přenesení těchto úkonů či řízení na jiné orgány nebo osoby (např. vyšší soudní úředníky). Ke snížení pracovní zátěže soudců je nutno dále podporovat smírné způsoby řešení sporů či posílit samosoudcovské rozhodování v prvním stupni.

4.2 PŘÍPRAVA A PROJEDNÁNÍ VĚCI

Citované doporučení č. R (84) 5 dále klade důraz na omezení počtu jednání, které ve věci proběhnou. Vychází z koncepce, podle níž by jednání měla být maximálně dvě, přičemž jejich funkce by byla taková, že

- a) první jednání by bylo předběžné a mělo by přípravnou povahu;
- b) druhé jednání by bylo určeno k provádění dokazování, přednesení argumentů stran a pokud možno k vynesení rozsudku; odročení by mělo být možné pouze tehdy, vyjdou-li najevo nové skutečnosti, nebo za jiných výjimečných či důležitých okolností.

S obdobným přístupem se lze setkat i v tuzemském procesu. Vzhledem k tomu, že přípravy jednání i jednání samotného se výrazně dotkla poslední velká novelizace o. s. ř., je namístě se u těchto otázek zastavit.

Novela o. s. ř. provedená zákonem č. 7/2009 Sb. se snažila posílit význam přípravné fáze, a proto nově upravila v § 114c o. s. ř. tzv. přípravné jednání. Označení prvního roku jako přípravného jednání není právě vhodné, neboť – jak dovozuje A. Winterová – přípravné jednání není jednáním ve smyslu § 114 až § 119a o. s. ř., a proto pro něj ani neplatí pravidla pro průběh jednání a nelze v rámci něj ani věc rozhodnout.¹¹

Obsah přípravného jednání rámcově upravuje § 114c odst. 3 o. s. ř. Vyplývá z něj, že jeho účelem je buď smírné odklizení sporu [§ 114c odst. 3 písm. c) o. s. ř.] nebo příprava jeho meritorního projednání. Procesní úkony, které má soudce v rámci přípravy jednání učinit, jsou však určeny jenom rámcově. V souladu s principem materiálního vedení sporu je na soudci, aby určoval vzhledem k okolnostem konkrétního případu, jak bude postupovat.

¹¹ Winterová, A. Přípravné jednání v civilním soudním řízení. Právní fórum, 2009, č. 6, s. 232.

V rámci přípravného jednání by se však měl zásadně pokusit o dosažení smíru mezi stranami. Nepodaří-li se mu smíru dosáhnout - přestože věc se stranami probral po skutkové a právní stránce, a eventuálně stranám navrhl řešení -, musí v součinnosti se stranami a jejich zmocněnci stanovit tzv. program sporu.

Soud a strany si musí udělat jasno v otázce, které skutečnosti jsou mezi stranami sporné, a které nikoliv. Z nesporných skutečností bude soud (zásadně) vycházet, sporné učiní předmětem dokazování. Soud musí mít alespoň předběžnou představu o právní kvalifikaci uplatněného nároku, aby mohl stanovit, které ze sporných skutečností učiní předmětem dokazování a které nikoliv; ze sporných skutkových přednesů by měl provádět dokazování jenom ohledně těch, které mají význam pro rozhodnutí ve věci samé.

Již v této fázi stanovování předmětu dokazování musí mít soud na paměti princip materiálního vedení sporu (srov. § 139 ZPO a v dále uváděných souvislostech též § 118a o. s. ř.). Jestliže si soudce utvoří předběžnou představu o právní kvalifikaci uplatněného nároku, avšak žalobce z tohoto hlediska netvrdí všechny rozhodné skutečnosti, musí jej v tomto směru soudce poučit a vyzvat jej k doplnění skutkových přednesů a označení důkazních prostředků. Neučiní-li tak již v této fázi, může se stát, že podstatná část řízení bude probíhat zbytečně nesprávným směrem. Je zapotřebí připomenout, že z pohledu ústavního principu předvídatelnosti soudních rozhodnutí by měla i v českém civilním procesu platit zásada výslovně formulovaná ustanovením § 139 ZPO, podle níž soud může založit své rozhodnutí na okolnosti, kterou strana zjevně přehlédla nebo považovala za nepodstatnou, pouze tehdy, pokud na to stranu upozornil a dal jí příležitost vyjádřit se; stejně musí soud postupovat, má-li na věc jiný právní náhled.

Dospěje-li soud naznačeným postupem v součinnosti se stranami k závěru o předmětu dokazování, musí si v dalším kroku spolu s účastníky vyjasnit, jakými důkazními prostředky bude dokazování provádět. Tento postup je zcela nezbytný, neboť zjistí-li např. teprve při prvním jednání, že některá ze stran navrhuje k posouzení určitých odborných skutečností ustanovení znalce, nezbude zpravidla soudu - jde-li o skutečnosti pro věc významné - než jednání odročit, čímž se zbytečně protáhne délka řízení.

Obdobně to platí pro předvolávání svědků, vyžádání si listin atd. Výsledkem přípravného jednání (nedošlo-li ke smíru) by mělo tedy být, že soud i účastníci budou vědět, co je skutečně předmětem sporu, jaké pro věc podstatné skutečnosti jsou sporné a jak se budou dokazovat. Z tohoto hlediska se mohou na projednání věci samé náležitě připravit a neměli by být překvapeni meritorním rozhodnutím soudu.

Zatímco s nastíněným pojetím obsahu přípravného jednání lze zcela souhlasit a není nijak v rozporu se shora citovaným doporučením Rady

Evropy, velmi diskutabilní je úprava následků spojených s konáním přípravního jednání a s neúčasti stran na něm. Tyto následky spočívají v koncentraci řízení (o ní bude řeč v následující kapitole) a v dalším rozšiřování fikcí dispozičních procesních úkonů: nedostaví-li se k přípravnému řízení žalobce, soud řízení zastaví (zjevně se vychází z fikce zpětvzetí žaloby), nedostaví-li se žalovaný, uplatní se - ústavně a koncepčně zcela nepřijatelná - fikce uznání nároku žalovaným a soud rozhodne rozsudkem pro uznání.¹²

Doporučení Rady Evropy č. R (84) 5 dále stanoví, že s ohledem na povahu případu by měl být soudce oprávněn rozhodnout, zda – vyjma případů předepsaných zákonem – bude řízení probíhat písemně, ústně nebo zda budou obě formy kombinovány.

V souvislosti s tímto pravidlem je však nutno upozornit na limity vyplývající z článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v němž se každému přiznává právo být přítomen projednání věci a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům; stejně tak je zásadně nemyslitelné, že by soud mohl provádět dokazování mimo ústní jednání. S ohledem na to může být výlučná písemná forma vyhrazena pouze pro případy, kdy soud neprovádí dokazování (např. u platebního rozkazu nebo tam, kde skutková tvrzení stran budou nesporná a půjde pouze o posouzení právních otázek), a strany buď s absencí ústního jednání souhlasí, nebo alespoň je v jejich dispozici, zda posléze k řádnému projednání věci dojde (kupř. v důsledku podání odporu).

4.3 KONCENTRACE ŘÍZENÍ

Řízení by mělo být dle doporučení Rady Evropy č. R (84) 5 koncentrováno. Návrhy, vyjádření, námítky nebo obrany, a v zásadě i důkazní návrhy stran by měly být učiněny v co nejranější fázi řízení, v každém případě však nejpozději před koncem přípravné fáze (tj. před koncem prvního, předběžného jednání). Skutečnosti, které nebyly předneseny v prvním stupni, by zásadně neměly být v odvolacím řízení přípustné, ledaže

- a) nebyly na prvním stupni známé;
- b) osoba, která je předkládá v odvolacím řízení, nebyla účastníkem v první instanci;
- c) existují zvláštní důvody pro jejich připuštění.

Český civilní proces se v současnosti vypořádává s novou úpravou koncentrace řízení, kterou přinesla novela o. s. ř. provedená zákonem č.

¹² K problematičnosti této úpravy viz Lavický, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 a násl.

7/2009 Sb. Z § 118b odst. 1 o. s. ř. vyplývá zásadní význam konání či nekonání přípravného jednání pro určení okamžiku, k němuž se koncentrace váže. Platí tedy, že

a) tam, kde se konalo přípravné jednání podle § 114c o. s. ř., lze uvádět nové skutečnosti a činit důkazní návrhy:

- do skončení přípravného jednání, nebo
- do uplynutí lhůty, kterou soud účastníkům k tomu (a případně ke splnění dalších procesních povinností) podle § 114c odst. 4 o. s. ř. poskytl. Tato lhůta přitom nesmí být delší než 30 dnů, a to zřejmě ode dne konání přípravného jednání;

b) tam, kde se neuskutečnilo přípravné jednání podle § 114c o. s. ř., mohou procesní strany uvést nové skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání

- do skončení prvního jednání, nebo
- do uplynutí lhůty, kterou soud účastníkům k tomu (a případně ke splnění dalších procesních povinností) poskytl. Na rozdíl od lhůty, kterou může soud poskytnout účastníkům při přípravném jednání, není tato soudcovská lhůta omezena maximální délkou. Je proto na uvážení soudce, aby zohlednil složitost konkrétní věci, a podle toho stanovil lhůtu, která bude adekvátní.

Ani koncentrace podle § 118b o. s. ř. však neplatí absolutně. Výjimky z tohoto pravidla stanovuje poslední věta prvního odstavce citovaného ustanovení; vyplývá z ní, že soud musí přihlídnout ke skutečnostem nebo důkazům:

a) jimiž má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků;

b) které nastaly po přípravném jednání. Vztahuje-li se však koncentrace k jednání, neboť se přípravné jednání nekonalo, měla by být tato výjimka interpretována tak, že se jedná o skutečnosti nastalé po prvním jednání. Jestliže soud – ať již při přípravném jednání nebo při prvním jednání – poskytl účastníkům lhůtu k dodatečnému splnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, měla by se uvedená výjimka vykládat tak, že jde o skutečnosti nastalé po uplynutí soudcovské lhůty;

c) které účastník nemohl bez své viny včas uvést;

d) které účastníci uvedli poté, co byl některý z nich vyzván k doplnění rozhodujících skutečností podle § 118a odst. 2 o. s. ř.

Popsaná česká úprava koncentrace řízení zjevně omezuje procesní strany nad rámec toho, co je skutečně nezbytné. Účelem koncentrace řízení přitom není nikdy trestání účastníka za opožděné přednesy, ale urychlení řízení.¹³ Prekluzivní lhůty, v nichž mají účastníci uvádět rozhodné skutečnosti a činit důkazní návrhy, mají procesní strany přimět k tomu, aby se svými přednesy neotálely a proces tak zbytečně neprodlužovaly. Na druhou stranu je nutno vidět, že civilní sporné řízení, jež je postaveno na zásadě projednací, využívá protichůdného zájmu sporných stran k tomu, aby na ně přeneslo iniciativu a odpovědnost za shromáždění skutkového materiálu. Má-li tato - zcela správná - koncepce sporného procesu řádně fungovat, musí mít strany dostatečný prostor k tomu, aby mohly své přednesy učinit. Právě z tohoto hlediska je nová úprava koncentrace řízení v § 118b o. s. ř. problematická: řízení je velmi striktně a rigidně koncentrováno (konalo-li se přípravné jednání, nastává okamžik koncentrace dokonce ještě předtím, než soud začne dokazovat) a výjimky jsou formulovány velmi úzce. V důsledku toho může nastat situace, kdy kupř. průběh dokazování přinese nutnost, aby některá procesní strana uplatnila nové přednesy a k nim učinila důkazní návrhy, avšak nebude tak již moci učinit, protože moment, k němuž jsou vázány účinky koncentrace, už nastal, a pod žádnou zákonnou výjimku situaci nebude možno podřadit.

Tento nedostatek nové české úpravy koncentrace řízení je velmi závažný, neboť může vést k tomu, že v civilním sporném procesu nebude mnohdy řádně zjištěn skutkový stav, v důsledku čehož se budou rozsudky soudu rozcházet se skutečným hmotněprávním stavem. Civilní právo procesní by však mělo v maximální možné míře usilovat o opak, neboť civilní proces je povolán k tomu, aby hmotněprávním vztahům poskytoval ochranu a ne aby je přetvářel, či dokonce této ochraně kladl překážky.¹⁴ Náprava současného stavu je proto nevyhnutelná. Nelze jí však docílit účelovou interpretací, jež se někdy v praxi objevuje (např. že přípravné či první jednání lze "přerušit" a několikrát v něm pokračovat), ale jedině zrušením § 118b o. s. ř. a jeho nahrazením úpravou zcela novou.

5. OPRAVNÁ ŘÍZENÍ

Problematikou opravných prostředků se zabývá doporučení Rady Evropy č. R (95) 5 týkající se zavádění a zlepšování fungování odvolacích systémů a řízení v civilních a obchodních věcech. Pojednává jak o řádných, tak i o mimořádných opravných prostředcích (resp. o případech, kdy rozhodnutí je

¹³ K tomu srov. Macur, J. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely o. s. ř. č. 30/2000 Sb. Bulletin advokacie, 2001, č. 1, s. 6 a násl.

¹⁴ Např. J. Macur konstatuje: "*Účelem procesu není konstrukce skutkového stavu, odlišného od stavu skutečného. Naopak se v důkazním právu uplatňuje jednoznačná tendence k tomu, aby skutkový stav byl zjištěn co nejlépe a nejvěrněji.*" Macur, J. Problémy vzájemného vztahu práva procesního a hmotného. Brno: MU, 1993, s. 53.

přezkoumáváno nejen v odvolacím řízení, ale ještě dalším, vyšším soudem; takové opravné řízení zpravidla bude mít povahu mimořádnou, jako je tomu kupř. u současné české úpravy dovolání, může však mít i řádnou povahu, jako tomu bylo u dovolání prvorepublikového).

Základní zásadou je, že by měla existovat možnost v principu každé prvoinstanční rozhodnutí učinit předmětem kontroly vyšším soudem. Případné výjimky z tohoto pravidla musí být stanoveny zákonem (formální stránka) a musí být rovněž v souladu s obecnými principy spravedlnosti (materiální aspekt).

Za účelem zajištění toho, aby se odvolací soud zabýval jenom adekvátními věcmi, lze přijmout jistá omezující opatření. Mezi ně patří vyloučení určitého druhu věcí z odvolacího přezkumu; příkladem jsou bagatelní věci.¹⁵ Obdobným opatřením je vyloučení možnosti napadnout odvoláním rozhodnutí předběžné povahy s tím, že odvolání bude možno podat proti meritornímu rozhodnutí. Další možná omezení představují stanovení lhůty pro podání odvolání, případně též přivolení soudu k možnosti podat odvolání (*tzv. leave to appeal*), či přesunutí možnosti brojit proti některým dílčím rozhodnutím až do stadia odvolání proti meritornímu rozhodnutí.

Celkový ráz odvolacího řízení je určen principem koncentrace, vyžadujícím, aby předmět sporu byl stanoven již v řízení před soudem prvního stupně, a aby před tímto soudem byly předneseny všechny skutečnosti a důkazy, nejde-li o výjimečné případy.

Rychlému projednání by mělo napomáhat i omezení množství písemných podání, které strany adresují soudu např. tak, že každá ze stran může předložit pouze jednu sadu dokumentů. Takové opatření je rozumné, neboť kolotoč, v němž jedna strana zašle soudu písemnost, ten ji po určité době pošle druhé straně k vyjádření a stanoví jí za tím účelem lhůtu, atd. může řízení protáhnout o několik měsíců. Je však nutno dbát o to, aby nedošlo k porušení principu kontradiktornosti, jak jej chápe judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Konečně i v odvolacím řízení zdůrazňuje doporučení aktivní roli odvolacího soudu, a to jak před samotným jednáním, tak i při jednání. Soud by měl mít postup řízení ve svých rukou, aktivně jej ovlivňovat, mj. využíváním svého dotazovacího práva nebo vedením stran ke smírnému urovnání sporu.

Jako zábrana před možným zneužitím odvolacího řízení, nebo jeho využívání pouze k tomu, aby se řízení protáhlo, se v doporučení č. R (84) 5 navrhuje mj. využívání předběžné vykonatelnosti prvoinstančních rozhodnutí. Výjimkou jsou podle doporučení č. R (95) 5 situace, v nichž by

¹⁵ K nim srov. Winterová, A. Civilní proces, Evropa a my. Právo a zákonnost, 1990, s. 569.

předběžná vykonatelnost mohla způsobit straně, která v první instanci podlehla, nenapravitelnou nebo vážnou újmu, nebo kde by tím byl znemožněn výkon spravedlnosti v dalších fázích řízení.

Stejně tak by mělo být umožněno, aby odvolací soud v případech, v nichž je prvoinstanční rozhodnutí předběžně vykonatelné, jeho vykonatelnost odložil, a to ze stejných důvodů, které doporučení vypočítává pro případy nemožnosti přiznání předběžné vykonatelnosti. Jestliže odvolatel nerespektuje prvoinstanční předběžně vykonatelné rozhodnutí, jehož vykonatelnost nebyla odložena, případně odvolatel nesložil přiměřenou jistotu, měl by soud mít možnost odmítnout zabývat se věcí.

Citované doporučení pamatuje též na případy přezkumu rozhodnutí třetím článkem soudní soustavy, tj. v poměrech současné české úpravy civilního řízení soudního dovolacím soudem. Doporučení připomíná, že při úpravě řízení před těmito soudy je zapotřebí mít na paměti, že věc již projednávaly dvě soudní instance. Opravný prostředek by proto měl být omezen pouze na ty případy, které si přezkum dalším soudem zasluhují; může jít o věci, jimiž se vyvíjí objektivní právo, o případy přispívající k jednotné interpretaci práva, nebo o věci dotýkající se právní otázky obecné veřejné důležitosti.

Doporučení rovněž považuje za vhodné, aby zejména ve věcech, které by pravděpodobně stejně u vrcholu soudní soustavy skončily, existovala možnost, aby se jimi tento soud zabýval přímo. První variantou je rozhodování o předběžných otázkách (tj. jde o proceduru známou z činnosti Evropského soudního dvora), druhou je zavedení tzv. *leapfrog procedure*, tj. přeskočení druhoinstančního soudu.

Restriktivní náhled na přípustnost dalšího opravného prostředku se projevuje též v doporučení využívat systému *leave to appeal*, tj. vázat věcné projednání opravného prostředku na svolení soudu, nebo alespoň zavedení takových systémů, které zajistí, aby se soud zabýval jenom věcmi, které si to zasluhují.

V současné době jsou velmi aktuální doporučení, jež se týkají právě dovolacího řízení. Nynější vláda usiluje o jeho "reformu"; své představy načrtla v programovém prohlášení vlády takto: "*Vláda chce řešit chronickou přetíženost Nejvyššího soudu omezením dovolacích důvodů a preferencí jeho role sjednotitele judikatury*". Jinak řečeno, vedle omezení dovolacích důvodů má být omezena i přípustnost dovolání.

Nastíněná změna však není skutečným řešením problému, neboť směřuje pouze k vylepšení statistik nevyřízených věcí u Nejvyššího soudu, nikoliv však ke zkvalitnění systému soudnictví. Nelze však očekávat, že by vyšší kvalitu přinesla jakákoliv změna dovolacího řízení; tu může přinést pouze nová koncepce civilního procesu jako celku, do níž bude právní úprava dovolání organicky zapadat, a dále bude respektovat vazby na jiné prostředky nápravy (typicky ústavní stížnost).

Právě učiněný závěr lze zobecnit tak, že český civilní proces se nachází ve stavu, kdy neustálé novelizace jeho základního procesního předpisu (občanského soudního řádu), již nejsou způsobilé přinést mnoho pozitivního. Je proto nutno přistoupit k rekonstrukci civilního řádu soudního. Při úvahách nad jeho koncepcí mohou být cennými zdroji inspirace právě rezoluce a doporučení Rady Evropy, o nichž pojednával tento příspěvek.

Literature:

- Lavický, P. Elektronický platební rozkaz? Právní fórum, 2009, č. 2, s. 62 a násl.
- Lavický, P. Záloha na náklady dokazování v českém civilním procesu. Právní fórum, 2009, č. 12, s. 509 a násl.
- Lavický, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 a násl.
- Macur, J. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely o. s. ř. č. 30/2000 Sb. Bulletin advokacie, 2001, č. 1, s. 6 a násl.
- Macur, J. Problémy vzájemného vztahu práva procesního a hmotného. Brno: MU, 1993.
- Macur, J. Rozsudek na základě fikce uznání nároku podle ustanovení § 114b o. s. ř. Bulletin advokacie, 2002, č. 2, s. 28 a násl.
- Stavínohová, J. - Hurdík, J. - Lavický, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie : sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2005, s. 262 a násl.
- Steiner, V. Civilní proces z hledisek jeho současného a dalšího vývoje. Právník, 1993, s. 1075.
- Winterová, A. Civilní proces, Evropa a my. Právo a zákonnost, 1990, s. 566 a násl.
- Winterová, A. Přípravné jednání v civilním soudním řízení. Právní fórum, 2009, č. 6, s. 232.

Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

- Winterová, A., Zoulík, F., Mikeš, J. Problémy nové části páte O. S. Ř. In Vopálka, V. (Ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199 a násl.

Contact – email

petr.lavicky@law.muni.cz