

KAPITOLA 1

Úvod do problematiky

1.1 Právo na spravedlivý proces a projednání věci v přiměřené lhůtě

Jedním ze základních axiomů demokratického právního státu je zajištění práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces, stejně jako řada dalších základních práv a svobod, je tvořeno množinou dílčích práv, do které patří i právo na rychlé projednání věci, resp. právo na projednání věci v přiměřené lhůtě¹ (s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu, tj. dané sporné věci).

Také v rámci českého ústavního pořádku je v Listině základních práv a svobod (v souladu se standardy vycházejícími z mezinárodních úmluv shora odkazovaných sub.¹) upraveno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů v čl. 38 (LZPS)².

Původem vzniku (a zhodnocením významu) rozdílu v použitých výrazech „v přiměřené lhůtě“ (Úmluva) a „bez zbytečných průtahů“ (LZPS) se v komentáři k Listině základních práv a svobod³ věnuje H. Baňouch, který uvádí: „Dobovou aktuálnost obav z toho, že i náš právní řád bude tíhnout k prodlužování řízení, je možno vysledovat i z formulačního posunu Listiny, hovořící o právu na projednání věci bez průtahů, proti obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který přímočaře hovoří o právu na projednání věci v přiměřené lhůtě... Formulační posun užitý Listinou je z jedné strany výrazem obav z toho, že skončení věci v přiměřené lhůtě není plně v rukou soudu, ale závisí i na dalších faktorech,

¹ Čl. 6 (Právo na spravedlivý proces) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.) uvádí v první větě odst. 1: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ K právu na spravedlivý proces dále srov. též čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.

² Čl. 38 LZPS v odstavci druhém uvádí: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

³ WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, str. 931.

jako je složitost věci a procesní aktivity účastníků...⁴⁴ Po obsáhlejších výkladu pak dále pokračuje: „Bylo již řečeno, že neschopnost skončit řízení v přiměřené lhůtě je vlastností evropských systémů. Sám ESLP se potýká s velkým množstvím nevyřízených věcí a též délka řízení u něj roste. Prodlužování řízení má hlubší příčiny, které jsou pravděpodobně zčásti strukturální povahy a zčásti se na nich podílí i doktrína a skupinově sdílené přístupy k interpretaci a aplikaci práva (ideologie aplikace a interpretace práva). Prostředky ke zkrácení délky řízení se u nás nedaří nacházet,⁴⁵ Rozsáhlejší citaci z oblíbeného díla uvádíme hned v úvodu naší analýzy z toho důvodu, že v komentáři – k právnímu pramenu z nejvýznamnějších – je touto pasáží přesně popsán existující deficit v oblasti práva na spravedlivý proces, se kterým se potýká nejen justice česká. Že by se za 4 roky od vydání shora citovaného komentáře, v oblasti našeho zájmu, tedy v oblasti řešení pracovněprávních sporů, něco změnilo k lepšímu, bohužel rozhodně konstatovat nemůžeme.

Mimo jiné i v důsledku košatosti současného systému práva (zdroje oné „košatosti“ jsou částečně vnější – zejména unijní; částečně jdou však na vrub ryze „tuzemských“ rozhodnutí a často jsou více podníceny osobními pohnutkami skupin či aspiracemi jedinců než odpovědnými analýzami, ze kterých by vyplývala jejich skutečná potřeba či přínos) jsme bohužel v posledních letech stále častěji konfrontováni s tím, že právě právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je tím z práv (spoluvytvářejících právo na spravedlivý proces), které je pravidelně a v mnoha případech poměrně významně porušováno.

Jen těžko lze bez výhrad považovat za správný, spravedlivý a dobrý takový systém práva, který v praxi nedokáže zaručit též jeho efektivní a rychlé vymožení; shora zmíněný jev je třeba z tohoto úhlu pohledu považovat za zásadní a znepokojující. Nepriměřeně dlouhá doba řízení, značné úsilí (nejrůznější povahy), které účast na dlouhém řízení vyžaduje, a zpravidla také náklady (mj. též na odbornou právní pomoc, tím nezbytnější, čím je právní systém košatější a proměnlivější), které je třeba vynaložit k vymožení práva, v úhrnu naznačují významný deficit v oblasti jednoho z atributů fungování demokratického právního státu.

Z povahy věci vyplývá, že předpokladem pro vyloučení shora popsané situace je primárně srozumitelný, jasný a přehledný právní řád a vysoká sociální znalost práva, již je však právní řád s právě uvedenými atributy zásadním předpokladem – jde o spojitě nádoby. Aspirace o dosažení shora uvedeného cíle (stavu objektivního práva) by měla být obecnou a hlavní snahou (primárně) moci zákonodárné.

⁴⁴ H. BAŇOUCH In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Lis­tina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, str. 795.

⁴⁵ Tamtéž.

Přes desítky nejrůznějších vyjádření (i osobního odhodlání) nejpovolanějších odborníků z řad právní teorie i justice⁶ k potřebě i provedení reformy v této oblasti je zřejmé, že situace se v mnoha oblastech rozhodování civilních sporů nelepší, pokud se přímo nezhoršuje. Očekávatelně také rekodifikace soukromého práva (z více důvodů) do rozhodovací činnosti soudů žádné zrychlení nepřinesla; v některých oblastech naopak soudy dále zatížila⁷. To je již nyní dobře viditelné např. v případě opatrovnického soudnictví a některých dalších oblastech, ale i pracovní soudnictví, resp. rozhodování pracovních sporů, je v důsledku rekodifikace soukromého práva stíženo (byť jen dočasně – do výskytu prvních rozsudků vyšších soudů v pracovních sporech „post-rekodifikačních“) určitým zhoršením předvídatelnosti soudních rozhodnutí v některých nově nastolených otázkách spojených (zjednodušeně řečeno) se vztahem práva pracovního a práva občanského.

Navzdory občas deklarovanému úsilí nebylo možné v uplynulých letech v činnosti zákonodárného sboru (v potřebné míře ani v činnosti příslušných rezortů a vlády) nalézt dostatečně konzistentní snahu vedoucí k překonání shora uvedeného stavu. Ve vztahu k délce řízení v oblasti pracovněprávních sporů pak – ještě překvapivěji – ani ze strany sociálních partnerů nepřicházejí v posledních letech (vedle obecných povzdechů na délku řízení v pracovněprávních sporech a špatnou vymahatelnost práva obecně) dostatečně konkrétní podněty, které by měly ambice dosáhnout úrovně legislativního vyjádření.

V takovém případě je třeba hledat, ač s vědomím, že se nejedná o odstranění příčin, nýbrž pouze o řešení následku, i jiné prostředky, které by uspišily projednávání sporů anebo které by je umožnily projednat mimo přehlacený „státní aparát“ (tj. mimo – v ČR stále více zahlcované – obecné soudy), tzn. hledat alternativní formy rozhodování sporů. V oblasti řešení pracovněprávních sporů je to nanejvýš naléhavé.⁸

⁶ Tak např. v časopise EKONOM č. 25 z června 2014 odpovídal místopředseda Nejvyššího soudu ČR Roman Fiala v článku (rozhovoru) pod nadpisem „V Česku chybí veřejný rejstřík soudních sporů“, s podtitulem „Místopředseda Nejvyššího soudu ČR Roman Fiala chystá rozsáhlou reformu soudních a insolvenčních řízení“ na otázku „*Je hlavním cílem zrychlení soudních či exekučních řízení podobně jako třeba u právě připraveného trestního řádu?*“ takto: „*Ano, je to jeden z důvodů, proč se k přípravě nového zákona přistupuje. Není to ale jediný důvod. Současný občanský soudní řád je z roku 1964 a v minulosti byl už tolikrát novelizován, že je takřka neaplikovatelný. Je třeba vrátit do tohoto zákona řád a systém tak, aby byl srozumitelný účastníkům řízení, jejich advokátům i soudcům.*“

⁷ „Podle Zemanové (pozn. aut.: Mgr. Daniela Zemanová je prezidentkou Soudcovské unie) jsou soudy pod tlakem kvůli nepružné reakci státní správy na nový občanský zákoník, kdy opatrovnickým soudům přibýlo třicet procent nových případů. Tim se prodlužují délky jednotlivých řízení“; cit. z LIGAS, A. Dětem běží čas jinak, vědí soudci. Přesto se spory vlečou, rozhodují mladí a nezkušení soudci. Cit. z <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/detem-bezi-cas-jinak-vedi-soudci-presto-je-opatrovnicke-soud-r~8b12e64e960e11e6871b0025900fea04/> – přístup ze dne 19. 10. 2016.

⁸ PICHRT, J. Alternativní způsoby řešení sporů v pracovněprávních vztazích – minulost, současnost a budoucnost. *Právní rozhledy* č. 21/2013, s. 725 a násl.

Alternativní formy rozhodování sporů nevnímáme jako nahrazení specializovaného soudnictví, které by bylo ve všech ohledech nejlepším řešením – lhotejno, jakou konkrétní cestou by se specializace ubírala⁹.

Konečně o vhodnosti užší specializace se v rámci urychlení a zlepšení rozhodovacích procesů u obecných soudů opakovaně vyjadřují i mnozí představitelé justice; za jednoznačně pozitivní – zejména s ohledem na účast zástupců sociálních partnerů v těchto soudech (senátech)¹⁰ – ji považují i zahraniční autority. Jean-Michel Servais k tomu uvádí: „Pracovní soudy, všude kde působí, mají jedinečnou schopnost vypořádat se s praktickými problémy účastníků pracovního procesu, především proto, že v Evropě se jich práce často účastní přisedící soudci, určení ze zaměstnavatelského i odborářského zázemí.“¹¹

Dle statistik, které jsme sledovali, bylo zřejmé, že počet pracovněprávních sporů projednávaných obecnými soudy, resp. „napadnutších“ na obecné soudy, se od sametové revoluce, rok od roku, téměř kontinuálně snižuje, zatímco – v podstatě také kontinuálně – dle stejných statistik a výkazů narůstá doba délky řízení v pracovněprávních sporech. Prvním paradoxem je tedy skutečnost, kterou bychom (velmi) zjednodušeně mohli definovat funkcí jisté nepřímé úměrnosti tak, že „čím méně individuálních pracovněprávních sporů obecné soudy projednávají, tím delší dobu trvá jejich projednávání (průměrná délka sporu od jeho nápadu do prvoinstančního rozhodnutí)“.

Jako druhý paradox, s ohledem na sledované období od sametové revoluce do dnešní doby, působí fakt, že čím rozsáhlejší právní úprava pracovněprávních vztahů je (a tedy je i náročnější na orientaci subjektů, správné výstupy jejich rozhodovacích procesů a je zákonitě i náchylnější k nesprávným rozhodnutím či k porušením práva v aplikační praxi), tím více (či lépe řečeno „přesto“) klesá počet individuálních pracovněprávních sporů, které obecné soudy projednávají.

Jestliže dle dostupných údajů¹² v roce 1988¹³ tvořily pracovněprávní spory s ročním nápadem 26 466 případů 14,9 % ze všech 177 047 občanskoprávních

⁹ V současné době v ČR působí jednotná soustava soudů. Neexistují zde však, např. oproti období první republiky (1918–1938) či oproti jiným státům (např. Francie nebo Německo), specializované (pracovní) soudy, které by vytvářely samostatnou soudní soustavu a do jejichž působnosti by spadalo řešení individuálních pracovněprávních sporů a sporů z kolektivních smluv; neexistuje však v rámci jednotné soustavy soudů ani pevná specializace jednotlivých senátů na nižších soudech (srov. např. též postavení pracovních soudů v Polsku popsané v části VII.).

¹⁰ K tomu srov. část III. této publikace a obdobnou praxi v českých zemích v období do II. světové války.

¹¹ SERVAIS, J. M. Civil Rights and the Future of Labour Law. In *Przyszłość prawa pracy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015, str. 9.

¹² Srov. např. Statistický přehled soudních agend, rok 1996, Ministerstvo spravedlnosti ČR, dostupné na webových stránkách MS.

¹³ Dle téhož zdroje a ze srovnání s dalšími statistikami dovozujeme, že 26 466 pracovních sporů v roce 1988 je absolutně nejvyšším počtem pracovněprávních sporů za kalendářní rok vykázaných

„nároků“ (vyjma rozvodů), pak v roce 1995 připadalo na pracovní spory již jen 16 864 nároků, tedy 8,3 % z celkových 202 232 občanskoprávních „nároků“ (vyjma rozvodů) vykázaných MS v tomto roce.

Dle dokumentu „Přehled o pravomocných rozhodnutích soudů v občanskoprávních věcech podle druhů sporů“ – Krajské a okresní soudy – počet práv – činil celkový počet pracovněprávních sporů (práv/nároků) v r. 2011 již jen 5 578, tedy 0,7 % ze všech 776 279 občanskoprávních sporů¹⁴. Zatímco průměrná délka řízení v pracovních sporech (ode dne nápadu do dne právní moci rozhodnutí) činila 457 dnů v roce 1995, v roce 2003 již dokonce 693 dnů¹⁵.

Podíváme-li se však na poslední dva roky, pak [dle statistického přehledu MS o pravomocných rozhodnutích soudů v občanskoprávních věcech – „Přehled o pravomocných rozhodnutích soudů v občanskoprávních věcech podle druhů sporů Krajské a okresní soudy – počet věcí (spisů)“] v roce:

2014 z celkového počtu 600 304 pravomocných rozhodnutí v občanskoprávních věcech bylo pracovněprávních jen 4 836 (0,80 %),

2015 z celkového počtu 505 684 civilněprávních rozhodnutí bylo pracovněprávních již jen 4 797 (0,94 %).

Průměrná délka řízení [Přehled o průměrných délkách řízení ode dne nápadu do dne rozhodnutí soudu I. stupně ve dnech podle druhu sporů Krajské a okresní soudy – počet věcí (spisů)] v pracovních sporech v roce 2014 činila 577 dnů (v Severočeském kraji však např. 876 dnů), v roce 2015 činila 602 dnů (v Severočeském kraji však např. 920 dnů).

Na tomto místě je třeba uvést, že nám v této publikaci nešlo o monitoring a porovnání statistických údajů za uplynulých 30 let, zejména i proto, že o jejich úplné správnosti (zapříčiněné dle našeho názoru metodikou sběru a vykazování těchto dat) máme též určité pochyby (viz pozn. pod čarou¹⁶); přes tyto pochyby

statistikou MS v období od roku 1967 do roku 2015. Pokud jde o „kulminaci“ procentní výše pracovních sporů ve vztahu ke všem občanskoprávním žalovaným sporům (nárokům), pak máme za to, že té bylo (za období 1967–2015) dosaženo právě v roce 1967, kdy 15 319 pracovních sporů tvořilo 22,5 % z 68 208 občanskoprávních sporů (kromě rozvodů); srov. však poznámku ke změně metodiky shromažďování a výkazu dat – viz níže.

¹⁴ Zde je však třeba přihlídnout k průběžným změnám metodiky statistického vykazování ze strany MS a k nárůstu typově nových sporů (restituce, rehabilitace aj.) v porovnání s obdobím před rokem 1990 a jejich vykazování v rámci agendy pravomocných rozhodnutí soudů v občanskoprávních věcech apod.

¹⁵ Srov. Přehled o průměrných délkách řízení ode dne nápadu do dne právní moci ve dnech Krajské a okresní soudy – počet věcí (spisů) za rok 2010, dostupné na webových stránkách MS.

¹⁶ Např. podle „Přehledu o pravomocných rozhodnutích soudů v občanskoprávních věcech podle druhů sporů – Krajské a okresní soudy – počet věcí (spisů)“ bylo za r. 2011 evidováno (položka 211 Přehledu) celkem 512 „sporů o vznik a trvání pracovního poměru (spory o neplatnost skončení pracovního poměru)“ – srov. Ministerstvo spravedlnosti ČR: Statistický přehled soudních agend, druhá část, r. 2011, s. 8. Lze však mít určité pochyby o „přesnosti“ tohoto údaje i o vypočítací hodnotě některých dalších číselných údajů (viz níže) týkajících se pracovněprávních sporů

je však dle našeho názoru ze shora uvedených dat zřetelně prokázána setrvalá tendence – pracovních sporů dlouhodobě ubývá; délka jejich řízení měla dřívější tendenci se prodlužovat (byť s občasnými nepodstatnými výkyvy, např. 2011 – trvání sporu „jen“ 580 dnů), aby v posledním období v podstatě stagnovala na hodnotách, které mají k ideálu stále velmi daleko.

Výše naznačené paradoxy se při bližší znalosti všech okolností jeví spíše jen jako zdánlivé (viz níže); přímo chybné by pak bylo vyvozovat ze shora uvedených statistických ukazatelů, že v pracovněprávních vztazích došlo od roku 1990 k takové míře jejich kultivace, resp. k takové harmonizaci dodržování práva a povinností ze strany zaměstnavatelů i zaměstnanců, která přímo odpovídá každoročnímu procentnímu poklesu nápadů pracovněprávních sporů na obecné soudy v daném období.

Přes proměnu, kterou prokazují (i) pracovněprávní vztahy v posledních dvaceti letech, je stále třeba vnímat některá teoretická východiska (a vnímat je i z pohledu akcentu na rychlost řešení pracovněprávních sporů): např. že mzda má z pohledu zaměstnance zejména alimentární funkci a že zaměstnanec je stále v některých ohledech onou „zvýšené ochrany hodnou“ (chcete-li „slabší“) stranou pracovního poměru, která (zpravidla) nese tíživěji prodlužování doby nejistoty o tom, jak bude rozhodnuto o sporných právech. Prostředky, které mohou zčásti napomoci odstranit naznačený deficit fungování demokratického právního státu v oblasti práva na spravedlivý, a tedy i přiměřeně dlouhý proces, a kterými je možné ze strany státu dostat, resp. napomoci (při jejich aplikaci v konečném důsledku) právu na zajištění spravedlivého procesu ve smyslu práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, jsou – při trvající absenci náznaků brzkého koncepčního řešení „pracovního soudnictví“ – tzv. alternativní způsoby řešení sporů.

Stát tedy může dostát své povinnosti umožnit projednání sporu a zajistit následné vymožení práva v přiměřené lhůtě jednak tím, že:

- sám zajistí „vlastní“ aparát (primárně soustavu nezávislých soudů), který je příslušný k projednání sporů, či tak, že

uvedených v „Přehledu“; pro příklad lze uvést, že (dle téhož pramene) pravomocných rozhodnutí ve věci výpovědi daných zaměstnavatelem z pracovního poměru mělo být ve sledovaném roce v případě výpovědi dle § 52 ZPr písm.: a) – 7; písm. c) – 80; písm. d) – 2; písm. e) – 8; písm. f) – 15; písm. g) – 46 (srov. tamtéž). Tyto údaje se nám, i z pohledu našich zkušeností z advokátní praxe, zdají velmi nízké.

Srovnáme-li to s rokem 2015 – „Přehled o pravomocných rozhodnutích soudů v občansko-právních věcech podle druhů sporů – Krajské a okresní soudy – počet věcí (spisů)“ bylo za r. 2015 evidováno pravomocných rozhodnutí ve věci výpovědi daných zaměstnavatelem z pracovního poměru dle § 52 ZPr písm.: a) – 31; písm. c) – 158; písm. d) – 1; písm. e) – 37; písm. f) – 36; písm. g) – 109. Tyto údaje se nám sice také zdají „nízké“, ale navíc považujeme (při absenci významnější změny „rozhodných“ okolností) za „podezřelou“ odchylku některých ukazatelů oproti roku 2011, při celkově výrazně menším množství počtu sporů v roce 2015 oproti roku 2011.

- umožní¹⁷ projednat stranám sporu spornou věc jinou – nestátní – institucí, nevystupující sice jako orgán veřejné moci¹⁸, ale mající pro danou chvíli autoritu obdobnou, neboť jí ve svěřené oblasti přísluší závazně a (v některých případech též) s konečnou platností rozhodovat spory o tom, zda někomu právo či povinnost náleží, anebo nenáleží.

Povinností státu je vystavět funkční soudní aparát. Pokud však soudní aparát, bez ohledu na důvody a okolnosti, není vždy připraven odpovídajícím (tedy zejména rychlým a efektivním) způsobem zajišťovat příslušné úkoly, je možné a žádoucí doplnit zajištění plnění zmíněné povinnosti státu též druhým ze shora uvedených způsobů, který dá účastníkům sporů právem regulovanou možnost alternativního postupu. Naopak, absence takových nástrojů, při současně existujícím deficitu v oblasti práva na rychlý, a ve svém důsledku tedy i spravedlivý proces, může vést až k těžko odčinitelným škodám v oblasti právního vědomí společnosti (o škodách hmotných či pokusech o „svémocné“ postupy nemluvě)¹⁹.

Takovými prostředky, které mohou zčásti napomoci odstranit naznačený deficit fungování demokratického právního státu a kterými je (při jejich aplikaci v konečném důsledku) možné ze strany státu dostat právu na zajištění spravedlivého procesu ve smyslu práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, jsou tzv. alternativní způsoby řešení sporů²⁰.

¹⁷ Zejména v důsledku upřednostnění zásady autonomie vůle sporných stran a liberálního přístupu v tomto směru, ale též s ohledem na případnou nedostatečnou funkčnost obecného soudnictví, či jako jeho doplněk povoláný k realizaci primárně na základě autonomie vůle sporných stran (zejména tehdy, pokud je založen na bázi úplné dobrovolnosti podřízení se /skutečně/ alternativnímu rozhodovacímu mechanismu).

¹⁸ K tomu srov. např. usnesení NS sp. zn. 20 Cdo 2487/2010 a dále např. sp. zn. IV. ÚS 402/01.

¹⁹ PICHRT, J. Alternativní způsoby řešení sporů v pracovněprávních vztazích – minulost, současnost a budoucnost. *Právní rozhledy*, č. 21/2013, s. 725 a násl.

²⁰ Ve vztahu k obecnému soudnictví a ve smyslu možnosti dosažení konečného vyřešení sporu v podobě vykonatelného rozhodnutí jsou jen některé z dále analyzovaných způsobů/technik cestou vedoucí k možnému vyřešení sporu v podobě exekučního titulu. S ohledem na naši snahu postihnout předkládanou analýzou širší množinu v úvahu připadajících postupů/směrů na cestě k možnému zlepšení neutěšené situace při rozhodování pracovních sporů v České republice jsme volili poněkud extenzivnější výklad (obsahu) pojmu Alternativní způsoby řešení sporů (pracovněprávních) – k tomu viz níže.