

Úvahy nad vývojem i budoucností českého civilního procesu

JUDr. Jaromír Jirsa,
soudce Ústavního soudu ČR



Zdá se, že český civilní proces nestojí na rozcestí, ale ocitl se ve zvláštním stavu levitace. Práce na novém procesním předpisu nepokračují, předsedů rekodifikačních komisí, kteří mají v šuplíku jmenovací dekret a byli pověřeni, aby alespoň zahájili práce na novém civilně-procesním kodexu, je jako hub po dešti – přesto se na žádném oficiálně nepracuje.

Můžeme si myslet o občanském zákoníku účinném od 1. 1. 2014 ledacos, můžeme být jeho příznivci i odpůrci, musíme však smeknout klobouk před těmi, kdo vznik tak velkého díla prosadili. Nikdo se totiž nemůže zavděčit každému a každý (zejména právník) vidí věc jinak (a lépe). Aby vznikl nový procesní předpis upravující různé typy řízení, stálo by to mimořádně velké úsilí, možná, že ještě větší než vznik kodexu soukromého práva.

Zatímco totiž s jednotlivými ustanoveními občanského zákoníku přijdou soudci vzhledem k jejich nebývalému počtu do styku spíše nahodile, soudit (v širším slova smyslu) musí každý pracovní den, neustále mají občanský soudní řád či zákon o zvláštních řízeních soudních v ruce a přicházejí s jeho ustanoveními do styku mnohem častěji – i kdyby nechtěli. Procesní předpis je jejich každodenní pracovní nástroj. Problém je v tom, že každý s ním pracuje jinak – jak je naučený a zvyklý a zvyk je železná košile, která se mění obtížně.

Prosadit v současné době kvalitní procesní předpis moderního střihu se jeví stejně utopistické jako prosadit nový model správy justice, což není vyjádření pesimismu či nekonstruktivního přístupu – jde o konstatování faktu a zobecnění více než třicetiletých poznatků a zkušeností, které jsem s českou civilní justicí od 1. 1. 1990, kdy jsem do ní vstoupil, učinil.

To, že není nový civilní soudní řád na programu dne, nelze považovat *a priori* za negativní skutečnost. Spíše – právě naopak. Českému civilnímu procesu totiž chybí to hlavní a prvotní – má-li se změnit k lepšímu a zmodernizovat v duchu požadavků dnešní doby – totiž jasná vize, jakým směrem se má ubírat.¹

Zamysleme se nejdříve nad nedávnou procesní historií i současností, abychom se mohli následně krátce zamyslet nad tím, jak by mohly takové vize vypadat. Zároveň budme pokorní a nepokoušejme se lámat

přes koleno to, co soudní praxe prostě nepřijala a evidentně nehodlá přijmout.² Vždyť právo má především citlivě reflektovat dění ve společnosti (justici) – a ne ji vychovávat.

Pokusme se nejprve popsat, jaké okamžiky lze považovat po roce 1989 za polistopadové milníky ve vývoji civilního procesu.

„Devadesátky“ v civilním procesu

Krátce po listopadu 1989 byla nálada ve společnosti po 40 letech totality většinově a zřetelně „prokapitalistická“, i tak trochu antisociální, což se projevovalo mj. zpříšňováním pravidel soudního řízení, liberalizací procesu i posilováním odpovědnosti účastníka za výsledek řízení.

Začala cesta od socialistické zákonnosti a nemístného státního paternalismu k liberálnějšímu pojetí procesu a začalo i zpříšňování procesních pravidel – zejména pro účastníky sporného řízení.

Především je v této souvislosti třeba zmínit velkou polistopadovou novelu občanského soudního řádu, provedenou zákonem č. 519/1991 Sb., účinnou od 1. 1. 1992, která mj. zakázala soudcům poučovat účastníky o hmotném právu, zavedla některé nové typy zvláštních řízení,³ mimořádný opravný prostředek v podobě dovolání a z mého pohledu – především – největší polistopadový procesní vynález umožňující nahradit dokazování shodou účastníků o skutku.⁴

Zjednodušeně lze konstatovat, že jak se soudce naučí přimět účastníky (i nesporného řízení) ke shodě o skutkové stránce věci a rozhodovat i na základě nesporných skutečností, tak vypadá řízení jako celek, tedy příprava jednání, jednání ve věci, dokazování při něm, rozhodnutí a jeho písemné vyhotovení. Čím

² Viz takzvaná zákonná koncentrace v dosavadním pojetí, která se v praxi, z mého pohledu bohužel, neujala.

³ Ve věcech obchodního rejstříku, tzv. detenční řízení.

⁴ Ustanovení § 120 odst. 1 o. s. ř. bylo doplněno větou: „Jestliže tvrzení účastníků o skutečnostech jsou shodná, může se soud omezit při zjištění skutkového stavu na tato nesporná tvrzení.“ Nyní nalezneme obdobné ustanovení v § 120 odst. 3 o. s. ř.

¹ Velku vypovídající je v této souvislosti příhoda, která se mi stala v průběhu psaní tohoto článku: Zavolal mi kamarád advokát a zeptal se mě, jak se mám a co dělám. Když jsem mu sdělil, že píši článek o civilním procesu, odpověděl mi v žertu: „A co to je?“

účelněji je shoda účastníků o skutku soudcem využita (vynucována), o to je řízení přehlednější, efektivnější a rychlejší. Skutkově složitých kauz, v nichž je třeba ke sporným skutečnostem provádět rozsáhlé dokazování, je v praxi menšina. Účastníci se mohou liberálně shodnout na verzi svého příběhu, který soud jinak pracně rozplétá, a naznačit mu, že do něj nemá zasahovat, ale jen právně kvalifikovat a podle toho rozhodnout.

Další významná novela civilního procesního předpisu byla provedena zákonem č. 171/1993 Sb., který zavedl mj. dva nové typy rozhodnutí – rozsudek pro zmeškání (kontumační rozsudek) a rozsudek pro uznání. První má jednoznačně sankční charakter; druhý posiluje odpovědnost žalovaného za výsledek řízení – tím, že uzná nárok proti němu žalobou uplatňovaný, čímž soudu až na výjimky znemožní zabývat se do detailů tím, „jak se věci ve skutečnosti staly“. Znovu jde tedy o zpřísnění pravidel a liberalizaci procesu, snahu potrestat nepoctivého účastníka řízení a umožnit účastníkům vzít na sebe odpovědnost a *de facto* státu zakázat, aby se pletl do jejich záležitostí.

Lze shrnout, že se civilní soudci během devadesátých let minulého století pracně učili liberálnějšímu a demokratickému pojetí procesu, v němž může být spravedlivě potrestán nezodpovědný účastník řízení – v duchu zásady *vigilantibus iura scripta sunt*,⁵ a lze rozhodnout ne podle vyšetřené skutečnosti stavu věci, ale na základě toho, jak byly skutečnosti před soudem prokázány a učiněny nespornými.

Přelom století a „velká novela o. s. ř.“

Devadesátá léta končila a na ministerské křeslo usedla ikona polistopadové justice – Otakar Motejl⁶ – ten civilní proces významně ovlivnil, protože za jeho éry vnikla velká novela občanského soudního řádu, provedená zákonem č. 30/2000 Sb., účinná od 1. 1. 2001, jejímiž hlavními autory byli významní čeští procesualisté – soudci Jaroslav Bureš a Ljubomír Drápal.

V případě tohoto zákona šlo o významný počín v oblasti českého civilního procesu. Nadále byla zpřísněna procesní pravidla pro účastníky sporného řízení, zejména tím, že byla zavedena takzvaná kvalifikovaná výzva k vyjádření k žalobě podle § 114b o. s. ř. umožňující potrestat úplnou prohrou ve věci žalovaného, který se řádně a včas nevyjádří k žalobě ve stanovené lhůtě. Dodnes je tento institutu považován za příliš přísný, a to i podle názoru Ústavního soudu, který sice plenárním náležením ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 13/15 ponechal kvalifikovanou výzvu v procesním předpisu, ale vzápětí začal přísně judikovat – v tom duchu, že se s tímto institutem má v praxi šetřit, zacházet s ním uvážlivě, citlivě, nikoliv automaticky a bezmyšlenkovitě.⁷

⁵ Zákony jsou psány pro bdělé.

⁶ JUDr. Otakar Motejl byl ministrem spravedlnosti ve vládě Miloše Zemana od 1. 8. 1998 do 16. 10. 2000.

⁷ K tomu srovnej např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3964/17, II. ÚS 1298/17.

Uvedená novela zavedla do našeho civilního procesu klíčovou poučovací povinnost podle § 118a o. s. ř.,⁸ prvky koncentrace,⁹ která byla pojata jako koncentrace soudcovská, tedy na základě samostatného rozhodnutí soudce a na návrh účastníka.¹⁰ Koncentrace v tomto pojetí byla ovšem „mrtvým procesním institutem“, zejména z toho důvodu, že ji nikdo nenavrhoval, neboť zavazovala všechny účastníky sporného řízení, a nejen ty, kteří se procesně provinili. To je časem ověřená skutečnost, na kterou později zákonodárce reagoval zákonnou koncentrací řízení (viz dále), zavedenou tzv. souhrnnou novelou občanského soudního řádu s účinností od 1. 7. 2009; také ji však soudní praxe nepřijala, takže se objevují úvahy o upuštění od zákazu důkazních a skutkových novot od určitého okamžiku v řízení – bez návrhu, bez rozhodnutí a přímo ze zákona.

Velká novela o. s. ř. začala s dalším trendem – tentokrát směrem k soudcům – dal by se označit jako tlak na dodržování zásady rozhodnutí při jediném jednání.¹¹ Rovněž tento tlak však vyšel většinou naprázdno, takže se i nadále a masivně lze setkávat s tím, že jsou jednání odročována bez (skutečně) vážných důvodů, po nedbale vedené přípravě jednání, bez snahy koncentrovaně rozhodnout a dát účastníkům exekuční titul v co nejrozměšší době. Český soudce většinou rád kauzy pečlivě vyšetřuje a neřeje si být svázán koncentrací řízení.

Pokus o koncentrační revoluci a fenomén datových schránek

V novém tisíciletí lze dosud označit za nejvýznamnější počiny v oblasti civilního procesu reformu dovolacího řízení provedenou zákonem č. 404/2012 Sb.,¹² která s účinností od 1. 1. 2013 přinesla podstatně nové pojetí přípustnosti mimořádného opravného prostředku v podobě dovolání.

Vedle toho bylo důležité i rozdělení pravidel pro sporné řízení a zvláštní řízení do dvou samostatných zákonů¹³ s účinností od 1. 1. 2014.

Z hlediska vizí, které měly změnit český civilní proces, však byla nejdůležitější takzvaná souhrnná novela o. s. ř., provedená zákonem č. 7/2009 Sb., účinná od 1. 7. 2009.

Jednak byly současně s účinností této novely zavedeny datové schránky zákonem č. 300/2008 Sb. a spuštěn systém povinného doručování do nich; to však byla změna spíše technického charakteru.

⁸ Výzvu k dotvrzení rozhodných skutečností, doplnění důkazních návrhů a k překvalifikaci skutkových tvrzení podle předběžného právního názoru soudce.

⁹ Rozuměj – zákazu novot od určitého okamžiku řízení.

¹⁰ § 118c v tehdy účinném znění o. s. ř.

¹¹ Zásada je upravena v procesním předpisu od doby, kdy nabyl v původním znění účinnosti, tedy od 1. 4. 1964, nyní v § 114a odst. 1 o. s. ř., který zní: „Nebylo-li rozhodnuto podle § 114 odst. 2, připraví předseda senátu jednání tak, aby bylo možné věc rozhodnout zpravidla při jediném jednání.“

¹² Tzv. dovolací novela.

¹³ Zákony č. 292/2013, o zvláštních řízeních soudních, a novela o. s. ř. provedená zákonem č. 293/2013 Sb.

Uvedený zákon měl především ambici revolučním způsobem změnit (zejména) nalézací řízení zavedením prvků takzvané zákonné koncentrace do sporného procesu. Jejím smyslem je, tím, že byl ze zákona zaveden skutkový a důkazní stopstav k určitému okamžiku v řízení, jednak zvýšit procesní disciplínu účastníků a zamezit obstrukcím, a dále ještě zvýšit tlak na soudce, aby kauzy nekonzentrovane neprojednávali, ale rozhodovali a důsledně dodržovali zásadu rozhodnutí při jediném nařízeném jednání. Kromě jiného tím, že provedením přípravného jednání¹⁴ podle § 114c o. s. ř. lze předsunout okamžik koncentrace ještě před první jednání ve věci.

S odstupem 13 let od zavedení zákonné koncentrace lze smutně konstatovat, že se tento institut v praxi neujal, není s ním zacházeno v duchu zákona, a protože zákonodárce by měl citlivě kopírovat dění ve společnosti (justici), zřejmě bude načas rozloučit se s koncentrací v současné podobě.¹⁵

Tím končíme přehled procesních změn po roce 1989, podle mého názoru nejpodstatnějších – tedy z hlediska ambicí skutečně proměnit český civilní proces. Bylo jich mnohem více a každý může mít jiný názor na jejich význam, ale ty výše uvedené měly snahu nastavit nově a lépe filozofii civilního procesu – snažily se realizovat určité vize.

Český civilní proces v roce 2022

V jakém stavu se tedy nachází české procesní právo a český civilní proces v roce 2022 – v době, kdy soudci stále soudí především podle více než stokrát novelizovaného zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, účinného od 1. 4. 1964?

Jedním slovem by bylo možné konstatovat, že v ucházejícím.

Podle stávající procesní úpravy soudí a rozhodují dnes a denně, někteří skvěle, jiní průměrně, výjimečně i špatně, ale to v zásadě nesouvisí se zákonem, ale s uměním koncentrovane, s citem pro věc a snahou rozhodnout v rozumné době postupovat v řízení.

Celková délka řízení se zkracuje – a mám-li možnost při své rozhodovací činnosti ústavního soudce sledovat judikaturu od svých kolegů z celé republiky, pak musím konstatovat, že úroveň rozhodování je velmi dobrá. Samozřejmě, najdou se výjimky, ale ty se najdou vždy a všude.

Je zajímavé zamyslet se i nad tím, jaká je vlastně nálada mezi soudci, jde-li o jejich hlavní pracovní nástroj – tedy procesní předpis(y) – a jaký proces si přejí.

Zjednodušeně by se dalo říci, že si zvykli na to, podle čeho soudí, a velké změny nechtějí. V zásadě je nyní nereálné dopátrat se mezi soudci představ o základních tezích, jak by měl civilní proces vypadat. Bude-li ovšem procesní předpis přijat proti většinové vůli soudců, je pramalá šance na to, aby se proces principiálně změnil.

¹⁴ V praxi téměř nevyužívaného úkonu soudu.

¹⁵ Sám to říkám velmi nerad, protože jsem její příznivec, ale boj s větrnými mlýny nemá cenu...

Pomalý ústup od koncentračních tendencí a rozvolňování pravidel

Zatímco od roku 1989 do roku 2009, kdy nabyla účinnosti souhrnná novela o. s. ř., byly zřejmé snahy o zpřísnění a liberalizaci procesu, v současné době se spíše objevují tendence směřující ke zmírňování procesních pravidel a socializaci procesu.

To je konstatování faktu.

Uvedený trend se projevuje v řadě ohledů – zejména:

- Bez výslovné zákonné opory vznikla kategorie „slabší strany sporu“, což jsou typicky zaměstnanci v pracovněprávních sporech, spotřebitelé, nezletilé děti coby účastníci sporného řízení, pacienti v medicínských sporech. Ve prospěch těchto slabších účastníků sporného řízení se obrací důkazní břemeno a je o ně nadstandardně procesně pečováno.
- V průběhu řízení se v některých případech doslova činí vše pro to, aby nenastal skutkový a důkazní stopstav a řízení nebylo zkoncentrováno; je nadužíváno poučení podle § 118a o. s. ř.
- Prolamuje se základní pravidlo, podle něhož se v exekucím řízení nikdy nepřezkoumává exekuční titul, na základě kterého je exekuce vedena.

Z právě uvedeného by se daly přece jen vyvodit určité (velmi stručné) úvahy *pro futuro* a *de lege ferenda*, jak by mohl být český civilní proces v budoucnu nastaven.

Různé kategorie procesu

Tradiční dělení procesu na sporný a nesporný se pomalu, ale jistě překonává. Ostatně, v zákonu o „zvláštních“ řízeních soudních je upravena celá řada speciálních řízení, která nelze zařadit ani pod nesporná, ani pod sporná – jsou prostě zvláštní – a je jich v dnešní hypertrofované právní době příliš mnoho.

Je dále zřejmé, že bude i do budoucna nutné zachovat řízení, v němž bude povinností soudu ochrannitelský a za každou cenu vyšetřovat skutkový stav a pečovat o slabého účastníka řízení – typicky nezletilé dítě či osobu trpící duševní chorobou. Ale... proč by to nemohlo být ze zákona nezletilé dítě coby účastník sporného řízení,¹⁶ žalobce v medicínském sporu, osoba sociálně slabá, se zdravotním postižením...?

Ukazuje se, že některá řízení by měla být spornější a kontradiktornější, méně formalizovaná, a tudíž rychlejší a pružnější, než dosavadní sporná řízení – typicky podnikatelské spory – a že by mělo jít o „vysokorychlostní“ spory s povinným zastoupením advokátem, bez povinnosti soudu poučovat účastníky o procesních právech, písemně odůvodňovat konečný verdikt v současné podobě.¹⁷ Byla by svázána přísnou koncentrací, lhůtami, do nichž má být rozhod-

¹⁶ Typicky vystupující jako žalobce ve sporu o odčinění újmy na zdraví.

¹⁷ Například s možností odůvodnit rozhodnutí v jednací síni na zvučkový záznam bez následné nutnosti sepisovat rozsudek.

nuto, byl by omezen přezkum rozhodnutí, platila by pro soudce povinnost stanovit předem harmonogram řízení. Zejména v těchto věcech by musel být vyvinut extrémní tlak na naplnění zásady rozhodnutí při jediném nařízeném jednání.

Jiná řízení¹⁸ by se mohla odvíjet v podobném módu jako současná sporná řízení v režimu občanského soudního řádu – s tím, že účastník by měl možnost na začátku řízení přesvědčit soud, že věc má být „přeřazena“ do mírnější, nebo naopak přísnější kategorie. Na soudci by pak bylo, aby v rámci přípravy jednání jednoduše a neformalizovaně určil, do jaké kategorie procesu budou účastníci zařazeni a jak bude proces veden.

Mělo by jít o řízení umožňující zohlednit citlivě charakter souzené věci a osob účastníků, ale ne tím způsobem, že bude zákonem upraveno samostatně 50 různých procesů.

Pro vedení soudů by podobná úprava znamenala pečlivý výběr soudců pro jednotlivé kategorie řízení – je typologicky rozdíl mezi soudcem, který rád vyšetřuje, který projednává, či který bleskurychle rozhoduje.

Uvedené úvahy se dosud týkaly výlučně nalézacího řízení – právě v něm se však odehrává nejpracnější a nejdůležitější fáze sporu. Máme-li uvažovat o celkové reformě civilního procesu, pak se musíme alespoň několika slovy zmínit o odvolacím řízení, v němž může být nadále posilována zásada neúplné (i úplné) apelace – aby kasace prvostupňového rozhodnutí téměř nepřicházela v úvahu.

Dovolací řízení, v němž sám Nejvyšší soud zvažuje, kterou otázku hmotného či procesního práva vybere k řešení a zda je třeba odklonit se od své dřívější judikatury, budiž zachováno v současné podobě. Z Nejvyššího soudu se nesmí stát další skutková odvolací instance, dovolání musí zůstat skutečně mimořádným opravným prostředkem – a pro případné excesy funguje spolehlivě Ústavní soud. A ten už snad nikdo nezruší, i kdyby volby dopadly jakkoliv...

Jak dále s koncentrací řízení?

Jde podle mého názoru o klíčovou otázku – a jelikož vnímám realitu v justici, jsem nucen konstatovat, že se zákonná koncentrace v současném pojetí skutečně

v praxi neujala. Je nedodržována, či dokonce obcházena, nebo snad i porušována.¹⁹

Marné je vysvětlování, že správně pojatá koncentrace řízení s provedením přípravného jednání a potřebným poučením²⁰ chrání poctivého účastníka řízení, je namířena proti účastníkovi nepoctivému, který se snaží oddálit konečné rozhodnutí ve věci a umožňuje soudci, aby rozhodoval spravedlivě a zároveň efektivně a rychle.

Trvám na tom, že alespoň pro některé typy řízení (zejména pro ta „vysokorychlostní“ – viz kapitola výše) by měla být zachována ve velmi přísné podobě, a dokonce by mělo být zákonem uloženo konání přípravného jednání, s nímž by byla spojena koncentrace ještě před prvním jednáním ve věci, aby až na vzácné výjimky při něm mohlo být vydáno konečné rozhodnutí.

Nicméně, v klasickém sporném řízení (viz třetí kategorie řízení popsaná rovněž v předchozí kapitole) by mohli být účastníci soudcem zákonné koncentrace „zbaveni“ – a bylo by jeho povinností v rozsudku alespoň stručně vysvětlit, proč tak učinil. Jiné typy řízení by mohly být ze zákona nezkoncentrovány (spory s nezletilým dítětem, o odčinění újmy na zdraví) a soudce by je podle svého uvážení rozhodnutím zkoncentrovat mohl.

Závěr

Soudní praxe ukazuje, že čeští soudci si s občanským soudním řádem i ostatními procesními předpisy poradí. Co je hlavní – umí podle současné úpravy soudit. A když soudit neumí, tak je lhotejně, podle jakého předpisu soudit budou.

Procesní praxe je ustálená, řada problémů vyjudikovaná, takže není podle mého názoru namístě zasahovat do systému, který funguje. To je osvědčené pravidlo, které se neporušuje – navíc v době, kdy ještě neuplynulo ani 10 let od účinnosti „nového“ občanského zákoníku a nejistota není namístě.

Především však – chybí procesní a nadčasové vize. Pojdme se nad nimi nejprve pečlivě zamyslet.

¹⁸ Například spory mezi „prostými“ plně svéprávnými fyzickými osobami („nepodnikateli“).

¹⁹ Jeden nejmenovaný advokát mi nedávno na přednášce tvrdil (a není příliš důvodů mu nevěřit), že nejmenovaný soudce u nejmenovaného okresního soudu zahajuje jednání ve sporném řízení slovy: „U mě si na nějakou koncentraci nehrájeme a soudíme pěkně postaru.“

²⁰ Zejména podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř.