

CIVILNÍ PROCES, EVROPA A MY

I.

Při postupném přebudování československého právního řádu dojde i na civilní proces a jeho základní normu, občanský soudní řád. Sami dobře víme, kde jsou z hlediska teoretického i z hlediska praktické aplikace jeho největší slabiny. Víme, že potřebujeme především vybudovat obchodní a správní soudnictví a vyřešit jejich vztah k soudnictví obecnému; víme také, že potřebujeme upravit či napravit některé instituty občanského soudního řízení, zejména pravomoc a věcnou příslušnost soudů, účast prokurátora, národního výboru a společenské organizace v řízení, soustavu opravných prostředků, výkonávací a konkursní řízení, mám-li zmínit jen ty nejdůležitější, které vyřeší již připravovaná novela občanského soudního řádu.

Tento příspěvek však není věnován právě uvedeným institutům, nýbrž chce upozornit na některé tendence v civilních procesech evropských zemí, koordinované Evropskými společenstvími, zejména Radou Evropy, které by nás při další novelizaci, resp. spíše rekodifikaci našeho civilního procesu, měly zajímat a inspirovat. Jestliže jsme v letošním roce získali statut pozorovatele a usilujeme o členství v Radě Evropy, nemůžeme se a jistě ani nechceme vyhýbat postupnému, byť nenásilnému sblížení právních úprav jednotlivých evropských zemí, které tuto cestu již nastoupily.

Jde totiž o to, abychom se dnes u nás v jednotlivých právních odvětvích, a patří to i pro civilní proces, nevraceli pouze k právní úpravě před rokem 1950, ale abychom též respektovali vývoj, který za dobu naší čtyřicetileté izolace od evropské právní kultury v Evropě nastal. Rada Evropy, sdružující dnes 23 evropských států, je u nás známa především svým největším projektem, Evropskou konvencí o lidských právech z r. 1950, která vstoupila v platnost 3. září 1953, a ochranou těchto individuálních práv prostřednictvím specifických nadnárodních orgánů (Evropská komise pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku). Vedle toho se však Rada Evropy zabývá různými formami spolupráce mezi evropskými státy v oblasti ekonomické, sociální, životního prostředí a ochrany spotřebitele, v oblasti kulturní, ve věcech místní a regionální správy a také v oblasti právní a justiční. Vypracovává konvence, charty a doporučení, kterými jsou státy Evropy vedeny ke shodnému nebo alespoň blízkému postupu v určitých otázkách. Tak například v oblasti soudní a právní jsou to dohody o extradicí, o boji proti terorismu, o pravidlech osvojování dětí, o právním statutu dětí narozených mimo manželství, o povinném pojištění motorových vozidel atd.

V r. 1984 přijal Výbor ministrů Rady Evropy doporučení nazvané Zásady civilního procesu pro zlepšení fungování justice (Recommandation n° R 84/5 – dále jen Zásady). Zásady vypracoval výbor expertů ustavený v rámci Evropského komitétu právní spolupráce.

V preambuli Zásad se uvádí, že právo na spravedlnost, garantované článkem 6 Evropské konvence o lidských právech, je základním znakem každé demokratické společnosti. Připomínají se dřívější doporučení z r. 1976, 1978 a 1981, která řešila usnadnění přístupu k justici. Konstatuje se dále, že platné procesní předpisy členských států Rady Evropy mohou být překážkou efektivnímu soudnictví, protože nejsou dostatečně adaptovány na potřeby moderní společnosti a mohou někdy sloužit ke zneužití nebo k průtahům. Zásady zdůrazňují, že je třeba, aby se civilní proces, při zachování všech garancí pro strany sporu, stal jednodušší, pružnější a rychlejší; že je proto třeba připustit zjednodušená, rychlejší řízení, a zároveň umožnit soudci, aby řídil proces s větší účinností. Doporučuje se proto vládám členských států, aby přijaly nebo popřípadě zdokonalily ta opatření, která považují za nezbytná pro zlepšení civilního procesu za použití zásad dále uvedených.

II.

V důsledku nedostatečných informací vznikají někdy u nás zkreslené představy o právní integraci západoevropských zemí, o nadnárodním právu atd. Věc není zřejmě tak jednoduchá. Ani v oblasti civilního procesu, který by jako formální odvětví práva byl podle mého soudu pro určité sjednocení vhodným objektem, zdaleka k žádné integraci nedošlo. 23 evropských států – členů Rady Evropy – si uchovává svých 23 civilních procesů a malými krůčky k integraci jsou právě jejich postupné úpravy podle určitých shodných zásad. Přitom v některých otázkách zůstává přístup států odlišný. Například v otázce přípustnosti nových skutečností v odvolacím řízení, k níž se Zásady staví v zájmu rychlosti a efektivnosti řízení (až na určité výjimky – srov. zásadu č. 5) negativně, si Belgie a Nizozemí při přijetí Zásad v r. 1984 vyhradily právo se po zvážení uvedenému negativnímu řešení nepodrobit. Nicméně tato výhrada dvou států zároveň svědčí o tom, že členské státy Rady Evropy berou jinak Zásady vážně, a že tedy jejich postupné promítnutí do interního zákonodárství ke sblížení právních úprav nakonec přispěje. Tohoto procesu se můžeme při uvážlivé legislativě účastnit i my.

III.

Z textu Zásad je patrné, že mnohé evropské státy si uchovaly a jen pomalu mění tradiční pomalé, leckdy archaické procedury, omezenou, pasivní roli soudce a jiné nedostatky, kterými se justice stává těžkopádnou a málo efektivní. To není náš případ. My jsme civilní proces rázně zjednodušili již v roce 1950 a ještě více platným občanským soudním řádem z r. 1963. Máme jeden z nejstručnějších, ne-li vůbec nejstručnější

občanský soudní řád v Evropě. Náš soudce má v procesu nepochybně aktivní roli. Můžeme však proto snad říci, že náš civilní proces ve skutečnosti mnohými z těch neduhů, jimž se Zásady snaží čelit, netrpí? Můžeme říci, že nepotřebujeme justici pružnější, rychlejší, efektivnější? Zajisté ne. I když se nám tedy některé zásady budou zdát samozřejmostí, měli bychom se zamyslet nad tím, do jaké míry se třeba staly spíše proklamací než aby vešly v život a jak docílit jejich skutečného fungování (např. ustanovení § 114 OSŘ o tom, že věc by měla být rozhodnuta při jednom jednání).

Z některých jiných námětů obsažených v Zásadách se však skutečně můžeme poučit, i když to bude za cenu otřesení některých, dosud jakoby nedotknutelných procesních principů, jako je princip materiální pravdy, princip jednotnosti řízení a arbitrárního pořádku a některé další.

IV.

Především jde o zásadu materiální (objektivní) pravdy. V ústavě i v občanském soudním řádu je vyjádřena slovy, že soudy rozhodují na základě skutečného stavu věci. To je, domnívám se, správné; na základě jakého jiného než skutečného stavu by měly soudy rozhodovat? Jde však o to, jaké závěry z tohoto postulátu vyvodíme pro praktické fungování justice, aby bylo spravedlivé, rychlé, efektivní a také dostatečně autoritativní. Doveden do důsledků by musel znamenat, že v některých případech – při nemožnosti skutečný stav zjistit – by soudy nezbylo než rozhodnutí odmítnout, což nelze. Proto sporný proces konstruuje pravidlo o důkazním břemenu, které již nemá se skutečným stavem věci nic společného. Jde o důkazní nouzi, která však nemůže odůvodnit odmítnutí spravedlnosti. Z toho je zřejmé, že zájem na poskytnutí ochrany tam, kde se jí někdo od státu domáhá, je a musí být preferován, byť za cenu nedokonalosti. Avšak nejde jen o důkazní nouzi. Víme přece, že zjištění skutečného stavu v jednotlivém řízení závisí na mnoha okolnostech. Závisí na kvalitě a věrohodnosti důkazních prostředků a na jejich hodnocení soudem. Závisí však také na rámci, který strany svými dispozičními úkony soudnímu zjišťování skutkového stavu vymezí.

Nemá proto smyslu si namlouvat, že princip materiální pravdy v civilním procesu vede vždy ke zjištění skutečného stavu věci v celém rozsahu. Tak tomu ani být nemůže. Měl by pouze bránit tomu, aby soud byl nucen z formálních důvodů činit skutkové poznatky vědomě v rozporu se skutečností. Avšak neměl by zabraňovat soudy v možnosti rychle poskytnout ochranu narušeným právním vztahům tam, kde nemá důvod o tvrzených skutečnostech pochybovat (aniž je bezpečně zjistil) a kde zároveň sporné strany nebo jedna z nich svou pasivitou řízení zdržují. I to je totiž určitý postoj k věci.

Při takovém (dalo by se říci skromnějším a realističtější) pojetí lze uvažovat i o znovuzavedení kontumačního rozsudku (rozsudku pro zmeškání). Lze uvážit i možnost zastavení řízení bez meritorního rozhodnutí při určité, blíže vymezené, nedostatečné součinnosti žalobce se soudem (viz k tomu zásadu 1, bod 2). Naopak při aktivním přístupu účastníků je třeba dát přednost jejich, soudem nikterak neomezovaným

dispozičním úkonům. Vždyť v procesu jde o spravedlivou ochranu jejich práv a zájmů a zjišťování skutečného stavu věci je k tomu prostředkem, nikoli cílem. Proto by měl být připuštěn i rozsudek na základě vzdání se práva a rozsudek na základě uznání práva, jako zvláštní procesní instituty. To vše by bylo v zájmu nejen větší rychlosti a – řekněme – pružnosti řízení, ale vedlo by to též k upevnění poněkud otřesené autority soudců a soudů. Obdobně bude třeba rozumně zvážit dosavadní – podle mého soudu extrémní – pojetí zásady jednotnosti řízení a arbitrárního pořádku. Možnost činit prakticky všechny procesní úkony kdykoli za řízení, a to v 1. i 2. stupni řízení, až po výslovně danou možnost uvádět v odvolacím řízení nové skutečnosti a důkazy (§ 205 odst. 2 OSŘ) zdánlivě napomáhá prosazení objektivní pravdy, ve skutečnosti však často nahrává nejen nedbalosti a nepřipravenosti účastníků, ale dokonce i umožňuje zneužití a různé procesní spekulace. Je třeba se vážně zamyslet nad tím, zda by poněkud sevřenější postup řízení, zejména omezení doby pro vykonání určitých úkonů, pro návrhy a námítky (tedy jejich koncentrace) nebyl ku prospěchu jeho racionalitě a rychlosti (viz zásada 5).

Konečně se nabízí k úvaze vhodnost určité diferenciaci druhů procesu s ohledem na předmět řízení, jeho hodnotu, popř. jiné znaky. Dosavadní jednotné pojetí řízení již beztak teoreticky neobstojí: že je třeba odlišit sporné a nesporné řízení, a to i legislativně, o tom patrně není pochyb. Umožní to mj. i rozlišit, kdy do procesu vstupuje jako relevantní, vedle zájmu účastníků, též zájem obecný, veřejný. Ale nejde jen o sporné a nesporné řízení. V nejbližší době vznikne obchodní soudnictví; obchodní proces je civilním sporným procesem, který bývá zpravidla vybaven některými odchylkami, např. v příslušnosti soudu, v obsazení soudu, v dokazování atd. Stejně tak musí mít určité procesní zvláštnosti proces přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů (správní soudnictví).

Není však důvodu, proč by v rámci civilního sporného procesu nemohlo dojít ještě k další diferenciaci. Koneckonců je praktická potřeba zjednodušení řízení v některých sporech (vedle rozkazního řízení podle § 172–175 OSŘ) pocítována již delší dobu, a shoduje se s potřebami pocítovanými v procesech evropských. Jedná se o opětuující se spory zpravidla nízké hodnoty a zpravidla skutkově i právně jednoduché, např. ve věcech úhrady za užívání bytu, úhrady za dlouhodobý pronájem věci, přírážky k jízděmu ve veřejné dopravě atd. Dosavadní pokusy o legislativní řešení, které naštěstí neuspěly, byly poplatné totalitnímu režimu, zejména snahou o vnášení administrativních mocenských prvků do procesu a snahou preferovat státní organizace ve vztahu k občanům. Ta doba je za námi. Nezasťurejme si však, že všeobecná nezodpovědnost a platební nekázeň občanů je značná. Zároveň s posílením dispoziční volnosti a autonomie právních subjektů je třeba proto skoncovat s alibisticky ochránářskou politikou vůči občanům, která i do civilního procesu, zejména do jeho vykonávacího stadia, pronikla. Musí se to však podle mého názoru dít cestou posilování autority soudu a nikoli preferováním dosud existujících státních nebo jiných organizací.

Proto stojí za úvahu (v souladu se zásadami 4 a 8) vnitřní diferenciaci procesu, která by upravila určitá zjednodušená řízení bagatelní či sumární pro určité spory, možnost písemného řízení bez jednání apod. Tato diferenciaci by neměla jít cestou striktní zákonné úpravy, ale spíše cestou větší volnosti pro soudce, aby sám nebo na návrh

jedné či obou stran sporu zvolil určitý průběh řízení. To by znamenalo vzestup autonomie, a tím zároveň skutečné nezávislosti a autority soudce.

V.

Naši koncepci civilního procesu a dosavadním postojům bude patrně nejvíce cizí zásada č. 7, která chce čelit zneužívání opravných prostředků. Považujeme přece oprávnění podat opravný prostředek, alespoň řádný, za jedno ze základních procesních práv účastníků, za právo požadovat přezkoumání rozhodnutí vyšším a tedy kvalifikovanějším soudem, bez ohledu na to, jaké důvody nespokojeného účastníka k podání odvolání vedou. Že však instanční postup rychlosti řízení brání, a že může být a ve skutečnosti i někdy je zneužíván k účelu pouhého protažení řízení, je evidentní, a nelze se proto divit, že určité prostředky zlepšení fungování justice jsou hledány i v této oblasti.

O naléhavosti tohoto námětu svědčí i to, že VIII. světový kongres procesualistů, konaný v Utrechtu v r. 1987, byl věnován právě jemu, tedy právním prostředkům, které by omezily rozsah odvolacích (a vůbec opravných) řízení a odlehčily přetíženým odvolacím soudům. Hovořilo se tam mj. o zvýšení kvality prvostupňového rozhodování a zároveň s tím omezení práva na odvolání u některých rozhodnutí; o zvýšení soudních poplatků z odvolání; o využití kasačního namísto apelačního systému; o zrušení legitimace k podání odvolání pro jiné osoby a orgány, než jsou strany sporu; o omezení, resp. zrušení dalších dozorových prostředků převážně podávaných generálními prokurátory. (Poslední dva náměty pochopitelně zazněly především ze zemí bývalého východního bloku.) Pro odlehčení apelačním soudům se ovšem požadovalo také vybavení těchto soudů větším počtem jak soudců, tak i konzultantů a pomocných pracovníků a zároveň vybavení moderní technikou, to však většinou s vědomím, že prostředky vynakládané na justici nejsou v žádné společnosti neomezené.

Téma utrechtské konference i doporučení vyjádřené v zásadě č. 7 nabádá k rozumnému kompromisu v legislativním řešení, založenému na úvaze, že úměru mezi kvalitou rozhodnutí a délkou řízení (počtem soudů, které se touž věcí zabývají) není třeba vyhrocovat. Jednak tato úměra neplatí vždy, a i tam, kde platí, ztrácí dosažená kvalita na efektu s faktorem času. Tím nechci plédovat pro omezení přípustnosti odvolání u nás. Chci tím však podpořit názor, že návrat k řádnému trojinstančnímu řízení, o němž se teď v souvislosti s předpokládaným zrušením stížnosti pro porušení zákona též uvažuje, by byl proti současným evropským tendencím návratem do minulosti, neadekvátním dynamice současné doby. Domnívám se, že stížnost pro porušení zákona by měla být nahrazena mimořádným opravným prostředkem, který by byl v dispozici účastníků, a že jinak je třeba se spíše zaměřit na zkvalitnění rozhodování v 1. stupni, a to důrazem na odborné a morální kvality, ale také autonomii a nezávislost každého soudce, odpovědným přehodnocením úlohy soudců z lidu, diferenciací věcné příslušnosti a jistě i jinak. Lze tu doporučit k úvaze i jinou než výše uvedenou úměru: čím kvalitnější je rozhodování v I. stupni, tím menší je potřeba opravných prostředků.

Účelem tohoto článku bylo především seznámit čtenáře se Zásadami přijatými Radou Evropy, z nichž lze vyvodit, jaké jsou trendy v civilních procesech evropských zemi na prahu jejich postupné integrace. Několik úvah, které jsem v té souvislosti předeslala, zdaleka nevyčerpává všechny náměty, které z toho pro nás plynou.