

NAD OSMNÁCTOU NOVELOU (A DEVATENÁCTI NOVELIZACEMI) OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU

Zákon č. 238/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád, je v pořadí osmnáctou novelou tohoto základního civilního procesního kodexu. Dříve, než tato novela nabyla jako celek účinnosti (tj. dne 1. ledna 1996, s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti již dnem vyhlášení, tj. 26. října 1995), byl však občanský soudní řád dotčen další novelizací, která byla provedena zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Tento zákon, který nabyl účinnosti rovněž 1. ledna 1996, novelizuje občanský soudní řád ve své části druhé tak, že nově upravuje řízení ve věcech volebních. Stal se tak devatenáctou novelou občanského soudního řádu a jeho pátou novelou přijatou v roce 1995. Za poslední dva roky byl OSŘ novelizován celkem osmkrát!

Tato téměř alarmující skutečnost mne přiměla k rozšíření původního záměru stati: vedle zhodnocení přínosu osmnácté novely občanského soudního řádu, jemuž věnuji prvou část, se budu v části druhé zabývat právě stavem legislativy na úseku civilního soudního řízení.

I.

Zákon č. 238/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád (dále v této části jen „novela“) přináší věcné změny a doplňky v následujících institucích (pomínu-li různé drobnější, byť i významné změny, které se zpravidla jako náprava nepřesného nebo neúplného řešení ke každé novelizaci připojují a jimiž se zde nebudu zabývat):

1. Věcná a funkční příslušnost soudů
2. Nové „předběžné opatření podle § 76a“
3. Dovolání
4. Vykonávací (exekuční řízení)

Ad. 1. Vedle drobných zpřesnění dochází k posunu věcné příslušnosti od okresního soudu ke krajskému soudu ve věcech obchodního rejstříku. Zároveň se posunuje funkční příslušnost podle § 10 OSŘ tak, že o odvoláních proti rozhodnutí krajských

soudů ve věcech obchodního rejstříku rozhodují vrchní soudy (Vrchní soud v Praze a Vrchní soud v Olomouci). Ke dni 1. ledna 1996 krajské soudy i vrchní soudy přebírají nedokončená řízení v první i druhé instanci ve věcech obchodního rejstříku (článek II. novely).

Dopad nového znění § 10a OSŘ je daleko širší. I beze změny věcné příslušnosti (jakou byl předchozí případ) dochází k všeobecnému posunu funkční příslušnosti tak, že se o dovoláních ve všech civilních věcech bude napříště rozhodovat u jednoho, a to Nejvyššího soudu. Oba vrchní soudy jsou napříště pouze soudy odvolacími, a to tam, kde v prvním stupni rozhodoval krajský soud. Od 1. ledna 1996 je pro odvolání proti rozhodnutí krajských soudů a krajských obchodních soudů v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové a Městského soudu v Praze příslušný Vrchní soud v Praze, pro odvolání proti rozhodnutím krajských soudů a krajských obchodních soudů v Brně a Ostravě příslušný Vrchní soud v Olomouci (§ 33 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů).

K řízení o dovolání je tedy napříště funkčně příslušný Nejvyšší soud České republiky, ať je napadáno pravomocné rozhodnutí o odvolání vydané krajským soudem (rozhodoval-li v první instanci okresní soud) nebo rozhodnutí o odvolání vydané vrchním soudem (rozhodoval-li v první instanci krajský soud). Změna proti dosavadnímu stavu, kdy o dovolání rozhodovaly dva (a předpokládaně tři) soudy, ve prospěch jednoho centra jednotné soudní soustavy, je logickým završením transformace české justice. Teprve toto řešení umožňuje postupné vytvoření neroztříštěné judikatury, která se bude moci nazývat judikaturou českých soudů. Nejvyšší soud České republiky v posíleném personálním složení by měl nyní začít takovou judikaturu budovat, více vlastní rozhodovací činností, než zaujímáním stanovisek v zájmu jednotného rozhodování soudů, které mu sice zákon umožňuje (§28 odst. 3 zák. č. 239/1995 Sb.), s nimiž by však měl uvážlivě šetřit.

Ad. 2. Novela zavádí zvláštní předběžné opatření, označované v zákoně nejčastěji „přeběžné opatření podle § 76a“. Důvodem pro jeho zavedení je nález Ústavního soudu České republiky č. 72/1995 (publikovaný v částce 15/1995 Sb.), jímž Ústavní soud zrušil mj. § 46 zákona č. 94/1963 Sb. o rodině, ve znění novel. Ustanovení § 46 ZR bylo shledáno protiústavním proto, že odporovalo článku 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a také Úmluvě o právech dítěte, když totiž umožňovalo, aby správní orgán, nyní okresní úřad, učinil v naléhavých případech předběžně i takové opatření stran nezletilého dítěte, o kterém má jinak právo rozhodovat pouze soud (z odůvodnění cit. nálezu).

Na zrušení § 46 ZR bylo třeba legislativně reagovat tak, aby potřebná rozhodnutí v zájmu nezletilých dětí, někdy i v zájmu ochrany jejich života a zdraví, plně nahrazující předběžná rozhodnutí správního orgánu, zejména v rychlosti rozhodnutí i jeho výkonu, mohl učinit soud. To se tedy nyní stalo změnou nebo doplněním jedenácti ustanovení občanského soudního řádu, ovšem způsobem, který vyvolává nejednu pochybnost.

Přeběžná opatření jsou obecným institutem soudního řízení. Jsou upravena v § 74 až § 77 OSŘ a jejich smysl (ratio legis) je právě v tom, aby bylo možno rychle vydat

prozatímní rozhodnutí, vyžadují-li to poměry účastníků a věc zkrátka nesnese odkladu. Při rozumné spolupráci sociálního pracovníka a soudce by samozřejmě bylo možné, aby soudce vydal předběžné opatření takřkajíc na počkání, i na podkladě dosa-
vadní úpravy.

Připustíme však, že bylo potřebné zákonem stanovit povinnost soudce rozhodnout ve věcech nezletilých dětí, které se ocitly bez péče nebo jsou jinak ohroženy, do 24 hodin, a vymezit i jiné odchylky od obecné úpravy. Takových věcně důvodných odchylek není mnoho. Kromě již uvedené lhůty pro rozhodnutí je to zvláštní úprava vykonatelnosti usnesení a bezodkladný výkon předběžného opatření, bez ohledu na to, zda se podařilo všem účastníkům doručit.

Důvodová zpráva k novele uvádí, že „obecná úprava předběžných opatření by v mezních případech nebyla dostatečně rychlá a pružná, zejména by soudu neumož-
ňovala také okamžitě rozhodnutí realizovat“. S tímto odůvodněním je do občanského soudního řádu implantován, paralelně s obecným předběžným opatřením, nový insti-
tut, který už na prvé přečtení vzbuzuje dojem byrokratické topornosti, která není jus-
tice hodna. Místo několika odchylek, které by obecně předběžné opatření bez problé-
mu absorbovalo, je zde zvláštní „předběžné opatření podle § 76a“, ona pověstná stavba
na zelené louce.

Poukážu teď na některé problémy zvoleného řešení:

- a) Není vyřešen vztah mezi předběžným opatřením, které může soud ve věci péče o nezletilé vydat na návrh kohokoli, nebo i bez návrhu (§ 76 odst. 1), a předběžným opatřením podle § 76a, které může vydat soud jen na návrh okresního úřadu. Růz-
ná opatření, dokonce i různých soudů, by se tak mohla i křížit. Výlučný návrh
okresního úřadu, stanovený v § 75 odst. 2, navozuje otázku, jak bude soud postu-
povat, bude-li návrh na předběžné opatření, s odůvodněním, že příznivý vývoj dítě-
te je ohrožen, podán někým jiným (např. humanitární občanskou či církevní orga-
nizací, nadací apod.): postoupí věc okresnímu úřadu, aby on podal ten správný
návrh nebo vydá „obyčejné“ předběžné opatření?
- b) Dosavadní úprava § 177 odst. 1 OSŘ umožňuje, aby ve věcech péče o nezletilé
zasáhl soud dítěte (§ 88 písm. c) jako soud příslušný, event. soud, v jehož obvodu
se nezletilý zdržuje, není-li příslušný soud znám nebo nemůže včas zakročit. Jak-
mile je to možné, postoupí věc soudu příslušnému podle § 88 písm. c. To je logi-
ká a jasná úprava, která by podle mého soudu plně vyhovovala i nové situaci. Nová
úprava však stanoví pro předběžné opatření podle § 76a příslušnost soudu podle
sídla navrhovatele (sic!). To je pozoruhodné: jde – pokud je mi známo – o prvý pří-
pad, kdy se příslušnost soudu v nesporné věci neřídí bydlištěm nebo místem poby-
tu chráněnce, nýbrž řídí se sídlem navrhovatele. Zde se přímo vnučuje otázka: jde
o zájmy a ochranu dítěte, nebo o kompetenční pohodlnost úřadů? A ještě malá
poznámka k § 74 odst. 4 ve znění novely: při řešení příslušnosti si soudy mezi
sebou věci postupují, nikoli předávají. Je snad předání věci nějakým novým insti-
tutem, který nemá s postoupením věci nic společného?
- c) Pozoruhodné je též ustanovení § 75 odst. 2 o náležitostech návrhu na vydání
předběžného opatření podle § 76a. Jde opět – nemýlím-li se – o jediný případ
v celém občanském soudním řízení, kdy se v právní úpravě nevystačilo s obec-

ným ustanovením § 42 odst. 4 a § 79 odst. 1, s nimiž se jinak vystačí u sebenáročnějších návrhů na zahájení řízení. Přitom o žádné zvláštní náležitosti nejde, jenom se tu všechny pěkně opakují. Samozřejmě by bylo možno nad tím mávnout rukou, kdyby šlo o jakýkoli jiný text. Ale text zákona má být obecný, jasný, pregnantní a systematicky uspořádaný. Jak k tomu přijdou ostatní uživatelé občanského soudního řádu, jimž často v kusé úpravě předběžných opatření mnohé chybí, aby se po celá příští léta platnosti tohoto zákona probírali mezi § 74 a § 77 i na jiných místech speciální mnohomluvňou úpravou takového speciálního případu, jakým je předběžné opatření podle § 76a, který se nakonec vyskytuje jen ojedinele a je jen jedním z mnoha případů rozhodování soudů ve věcech péče o nezletilé!

d) V souvislosti s tím, že se soudu ukládá rozhodnout o návrhu bezodkladně, nejpozději do 24 hodin (§ 75 odst. 2), upravuje novela též § 57 občanského soudního řádu o počítání lhůt. Činí tak ovšem způsobem dost nešťastným, přímo nesprávně, a to je vážná věc. Měl-li zákonodárce zato, že je třeba upravit počítání lhůt určených na hodiny (24hodinovou lhůtu stanoví nejen § 75 odst. 2 pro vydání předběžného opatření podle § 76a, ale též § 191a odst. 1 i odst. 2 pro oznámení ústavu zdravotnické péče o převzetí nebo držení osoby), mohl jednoduše upravit počátek běhu lhůty analogicky podle počítání dnů (§ 57 odst. 1). Text by pak zněl tak, že se nezapočítává hodina, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. To by úplně pro přesné počítání stačilo. Místo toho se pokusil o určení konce lhůty, což má smysl u týdnů (dny v týdnu mají své názvy) nebo měsíců (měsíce jsou nesterjné dlouhé), nikoli dnů či hodin. Řešení, které zákonodárce zvolil, neumožňuje správné počítání jiných hodinových lhůt, než násobků čtyřiaadvaceti. Pokud by například soud vyzval navrhovatele předběžného opatření podle § 76a, aby během tří hodin po podání návrhu doplnil chybějící náležitosti, nemůže podle novelizovaného znění § 57 stejně lhůtu počítat. Přitom však bylo z hlediska běhu lhůt opomenuto ustanovení § 57 odst. 2 druhé věty o tom, že případne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližše následující pracovní den. Skončí-li tedy 24hodinová lhůta pro vydání předběžného opatření podle § 76a v sobotu, má soud do pondělí čas. Takový důsledek není samozřejmě možno připustit a soudy si s tím už nějak poradí (ostatně novela jednacního řádu, vyhl. č. 246/1996 Sb., bližší postup pro dny sváteční již upravuje), ale...

Je-li třeba ještě něco dodat, pak už pouze to, že zde v důsledku jedné z četných novel občanského soudního řádu vznikla další asymetrie, posunující obsah kodexu od obecných pravidel, jimiž má kodex být, ke kazuistice, nazývané v právnickém žargonu nepěkně, leč výstižně, kuchařka.

Ad 3. V právní úpravě dovolání (§ 237 až 243d) dochází novelou k dílčím úpravám. Dovolání bylo do našeho civilního procesu znovu zavedeno zákonem č. 519/1991 Sb. od 1. ledna 1992, a lze tedy již využít zkušenosti z prvních čtyř let jeho existence. Podle důvodové zprávy nemá jít o zásadní změnu rozsahu ani důvodů dovolání, ale změny mají být upřesněním právní úpravy na základě poznatků soudů z aplikace dosavadních ustanovení.

a) Zpřesněné vymezení přípustnosti dovolání a zákonných důvodů dovolání je ku prospěchu věci. Novela jednak řeší diskutovanou otázku přípustnosti dovolání proti rozsudkům, jimiž bylo vysloveno, že se manželství rozvádí, že je neplatné nebo že zde není: v § 237 odst. 2 se výslovně přípustnost dovolání v těchto případech vylučuje. Nově se zavádí hodnotová hranice ve sporech o peněžitě plnění, pod níž je spor považován za bagatelní a dovolání prohlášeno za nepřipustné. Tato hranice je tedy relevantní pouze ve sporech o peněžitě plnění (placení, nikoli ve sporech o jiná plnění), a činí 20 tisíc Kč, u věcí obchodních 50 tisíc Kč. Rozhodující je obsah výroku rozhodnutí. Podle důvodové zprávy by u těchto věcí bagatelních měla možnost dvojinstančního projednání věci být postačující zárukou správnosti rozhodnutí. Třeba ovšem poznamenat, že důvody zmatečnosti (§ 237) umožňují podání dovolání i v těchto věcech bagatelních. Ve všech těchto bagatelních věcech bude tedy řízení pravomocně a definitivně (s výjimkou zmatečnosti a s výjimkou možné obnovy řízení) končit na krajské úrovni, ježto hranice přípustnosti dovolání v obchodních věcech se shoduje s hranicí rozhodnou pro věcnou příslušnost (§ 9 odst. 3 písmo a – bb).

Nová právní úprava v tomto směru může vyvolat staronové námitky, k nimž těžko přidat něco nového, totiž že výše hodnoty plnění nemusí být v přímé úměře s právní složitostí sporu, ani se subjektivním vnímáním významu sporu účastníkem, ani s hodnotou zákonnosti rozhodnutí. Osobně tyto námitky nesdílím: domnívám se, že zásadně dvojinstanční řízení odůvodňuje, aby byl mimořádný opravný prostředek v přípustnosti i v důvodech limitován a hodnotové hledisko je jedním z možných kritérií.

Novela dále rozšířila, resp. zpřesnila přípustnost dovolání v případech, kdy odvolací soud ve výroku svého potvrzujícího rozhodnutí vyslovil, že dovolání je přípustné, protože jde o rozhodnutí po právní stránce zásadního významu (§ 239). Umožňuje totiž, aby i tam, kde účastník návrh na vyslovení přípustnosti učinil a nebylo mu vyhověno, dovolací soud dovolání připustil, dospěje-li k takovému závěru na návrh dovolatele sám. Tato úprava bude ovšem motivovat účastníky (a jejich advokáty), aby z opatrnosti a pro jistotu návrh na vyslovení přípustnosti dovolání v odvolacím řízení podávali i tam, kde pro to důvod zřejmě není. Vytvářejí se tak předpoklady pro další tlak na rozšiřování přípustnosti dovolání, jež by přece, jakožto mimořádný opravný prostředek mělo být drženo v jasných zákonných mezích,

b) K povinnému odbornému zastoupení účastníka, tak jak bylo od počátku právní úpravy dovolání koncipováno, přidává novela, aniž by něco věcně měnila, samozřejmosti. Je to nové ustanovení o tom, kým musí být dovolání sepsáno (§ 241 odst. 2, druhá věta). Toto ustanovení je zbytečné, protože povinné zastoupení v řízení se samozřejmě vztahuje i na první úkon tohoto řízení, jímž je návrh, v tomto případě dovolání. Povinné zastoupení nezačíná až po podání příslušného návrhu, nýbrž začíná jeho podáním, to znamená sepsáním dovolání, za jehož odbornou kvalitu již zástupce (zmocněnec) nese plnou odpovědnost, vůči soudu i vůči klientovi (i bez výslovného, nyní doplněného, ustanovení). Jde stejně o požadavek, jehož splnění nelze ověřovat jinak, než prostřednictvím odborné kvality návrhu a jeho nesplnění nelze sankcionovat jinak, než výzvou k doplnění návrhu o chybějící náležitosti účastníkovým zmocněncem.

c) Pokud jde o dovolací řízení, zaslouží zmínku nové znění § 243 odst. 3, které jasně a podle mého soudu v podstatě správně vymezuje vázanost dovolacího soudu uplatněnými důvody tak, že dovolací soud přezkoumá rozhodnutí jen z důvodů dovolatelem uplatněných: z úřední povinnosti přihlíží jen k důvodům § 237 (tzv. zmatečnost) a k vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. V posledním bodu by bylo možno namítat, proč se má přihlížet ex offio k vadám řízení, když se nepřihlíží ex offio k jiným důvodům, např. k nesprávnému právnímu posouzení. To však je věc diskusní a je jinak přínosem této novely, že jasně vyjádřila uplatnění dispozičního principu v dovolacím řízení, pokud jde o vázanost Nejvyššího soudu uplatněnými důvody. Naproti tomu nemyslím, že je správné novelizované ustanovení § 243a odst. 1, podle něhož se dovolací řízení zásadně koná bez jednání. Jednání soud nařídí jen považuje-li to za vhodné nebo provádí-li se dokazování. Princip a výjimky z něho byly tedy oproti původnímu znění obráceny a to není dobrá tendence. Žádné nalézací soudní řízení by nemělo být koncipováno jako řízení písemné, konané pouze na základě spisu. Je to proti základním procesním principům, které musí platit i pro mimořádnou opravnou instanci.

Argumenty pro to není třeba zde snášet, protože to učinil již v roce 1935 Hynek Bulín, oponuje tak odůvodnění návrhu podobné úpravy, v němž se uvádělo, že nejvyšší soud při dnešním (tehdejším) obsazení by tohoto zatížení prostě nesnesl. Bulín píše: „Nelze však zcela přehlížet výhodu ústního jednání před nejvyšší stolicí, záležející v tom, že se věc rozebírá z různých hledisek a proto zevrubněji a všestranněji. Dokonce pak nelze podceňovati význam veřejného jednání v řízení před nejvyšší stolicí v občanských právních věcech. Námitka, že veřejného dovolacího přelíčení u nás není třeba, protože u třetí stolice jde zpravidla o řešení otázek právních, a že pro toto jednání rozhodné jsou dovolací návrhy a důvody, obsažené v dovolacím spise, takže ústní jednání jest vlastně jen zbytečnou formalitou a dekorací, jest lichá. Přispívá-li už ústní jednání, konané za účasti právních zástupců stran, samo o sobě k důkladnějšímu a zevrubnějšímu rozboru sporných otázek, umožňuje veřejná povaha tohoto jednání kontrolu veřejnosti, zvyšuje zároveň důvěru obecnosti k nejvyššímu soudu... Má-li míti zásada veřejnosti soudního řízení onen typický význam ústavně-politický, jaký jí nesporně přisuzovali tvůrci našeho civilního řádu soudního, který jest chloubou našeho práva, musí býti – aspoň v podstatných rysech – zachována též v poslední stolici, tj. v dovolacím řízení. Nelze však zamlčeti, že náš civilní řád, učiniv veřejné ústní jednání před dovolacím soudem závislým na volné úvaze tohoto soudu, vypudil z řízení před poslední stolicí zásadu ústnosti i veřejnosti docela. Nejvyššímu soudu nelze se arcíř diviti, že zmíněného oprávnění neuzívá, neboť je množstvím opravných prostředků tak přetížen, že nestačí vyřizovati revize ani v řízení neveřejném.“¹ Nihil novi sub sole.

Vzdor předchozí kritice dodávám, že celkově je novelizace dovolání provedena ku prospěchu právní úpravy i ku prospěchu adresátů zákona, protože k jejím výrazným kladům patří též zpřesnění systematiky a přehlednosti, v mezích, jaké jen novelizace umožňuje.

¹ Bulín, H. ml.: Dovolání podle práva československého, německého a francouzského, Brno – Praha 1935, str. 409.

Ad. 4. Změny ve vykonávacím (exekučním) řízení. Především je třeba zmínit zrušení druhého odstavce § 264, který, jako pozůstatek doby minulé, poskytoval zvláštní ochranu právníkům osobám. Od 1. ledna 1996 je tedy možno peněžitá plnění exekučně vymáhat i na právnických osobách kterýmkoliv v úvahu přicházejícím způsobem, podle návrhu oprávněného. Tedy např. prodejem movitých věcí či prodejem nemovitostí, aniž by musel předcházet pokus o přikázání pohledávky z účtu, nemá-li oprávněný (věřitel) důvěru v úspěšnost takového postupu.

Současné problémy s vymáháním pohledávek v ekonomické i privátní sféře, které jsou všeobecně známé, vyžadují od exekučního práva, aby umožňovalo maximální postih veškerého dlužníka majetku, včetně jeho pohledávek. Určitá minimální ochrana musí být poskytnuta z důvodů existenčních osobám fyzickým, nikoli však osobám právníkům. Zrušení § 264 odst. 2 je s předchozím plně v souladu. Nejde přitom jen o jeho vlastní obsah, ale též o preventivní působení, proto je třeba nové řešení jen přivítat.

Méně to lze již říci o nové úpravě přikázání pohledávky z účtu u peněžního ústavu. Zpřesnění textu § 305 lze sice uvítat (jde o jasné vymezení arrestatoria i inhibitoria), avšak nové znění § 309, které řeší dosavadní spor o rozsah exekučního postižení prostředků na účtu povinného, nikoliv.

Ve sporu o interpretaci § 309 byla zastávána dvě krajní stanoviska: Jedno, že postiženy jsou pouze prostředky, které jsou na účtu povinného v období mezi dnem doručení usnesení o nařízení výkonu peněžnímu ústavu a dnem nabytí právní moci tohoto usnesení. Druhé, že postiženy jsou i prostředky došlé na účet později, a to do té doby, dokud z nich nebude vymáhaná pohledávka uspokojena, nebo dokud nedojde k zastavení výkonu rozhodnutí.

Zákonodárce v novele OSŘ zvolil pragmatické řešení, kompromis, mezi oběma stanovisky. Spočívá v tom, že nelze-li pohledávku uspokojit jednorázově po vyrozumění soudem o tom, že usnesení nabylo právní moci, trvá postižení (úkojně právo) ještě po dobu šesti měsíců od vyrozumění o právní moci. K tomu dni se pak odepíše to, co k dispozici na účtu je, na – alespoň – částečnou úhradu vymáhané pohledávky s příslušenstvím, a tím výkon ze zákona zaniká.

Řešení přijaté novelou je – podle mého názoru – v rozporu s výše uvedeným požadavkem na exekuční právo. V době, kdy by justice měla mj. právě na úseku exekucí různěji dopomáhat výkonu práv, jak od ní veřejnost očekává a předcházet tak různým svépomocným metodám vymáhání pohledávek, se tady ustupuje jiným zájmům. Patrně ani ne tak zájmům dlužníků, jako zájmům peněžních ústavů v roli poddlužníků, které provádění výkonu přirozeně obtěžuje. Důvodová zpráva k § 309 říká málo. Mluví pouze o „časovém omezení tohoto účinku, zejména přestanou-li další částky na účet povinného docházet“. Tento důvod pro časové omezení je třeba akceptovat.

Není jistě žádoucí, aby postižení účtu trvalo marně neomezeně dlouhou dobu, jestliže další prostředky na účet nedocházejí. Taková situace zatěžující poddlužníka musí mít nějaké procesní východisko. Zvolené řešení však spojuje šestiměsíční lhůtu s každým případem exekučního postižení účtu, i s takovým, kdy by prostředky na účet povinného docházely, ale ve lhůtě šesti měsíců ještě nedosáhly vymáhané výše. I v takovém případě výkon rozhodnutí podle § 309 odst. 2 uplynutím 6 měsíční lhůty

zaniká. O tom již důvodová zpráva neříká nic. Šestiměsíční lhůta je zvolena nahodile, pravděpodobně jako výsledek kompromisu, a stejně dobře mohla být tříměsíční nebo dvanáctiměsíční. Racionální zdůvodnění nemá.

K tomu je třeba jasně říci, že zánik výkonu rozhodnutí ex lege, aniž došlo k uspokojení věřitele a aniž se výkon ukázal marným, je naprosto nepřijatelné řešení a je pouze dokladem toho, že zákonodárce může všechno. Svým způsobem je to řešení horší, než zde bylo: předchozí bylo nejasné, toto je zcela bezzásadové.

Přitom zde měl zákonodárce vodítko, jak věc upravit. Podobnou situaci již řešil u výkonu srážkami ze mzdy. Podle mého soudu by zde mohl analogicky podle § 290 odst. 1 stanovit speciální důvod pro zastavení exekuce, jestliže po dobu jednoho roku na účet nedocházejí prostředky. Mezi zastavením výkonu rozhodnutí soudem, na návrh oprávněného, povinného nebo i poddlužníka, z jasně vymezeného důvodu a s možností odvolání na straně jedné, a zánikem exekuce ze zákona bez ohledu na konkrétní okolnosti na straně druhé, je ovšem hluboký rozdíl.

Na závěr se zmíním ještě o jedné změně ve vykonávacím řízení, která není obsažena v novele, jíž se zde zabývám, ale kterou přinesl zákon č. 118/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o státní sociální podpoře (zákon nabyt účinnosti 1. října 1995). Článek IV. tohoto zákona, který obsahuje právě ustanovení měnící občanský soudní řád, v bodu 3 říká: „V § 317 (rozuměj OSŘ) se vypouští odstavce 2. Dosavadní odstavce 3 a 4 se označují jako odstavce 2 a 3.“ Vypuštěný odstavec § 317 omezuje exekuční postižení pohledávky podpory při narození dítěte a pohledávky pohřebního jen na případ, vymáhá-li se pohledávka za poskytnuté plnění, jehož úhradě uvedené pohledávky slouží. Celé ustanovení je pod marginální rubrikou „Pohledávky nepodléhající výkonu rozhodnutí“. Vypuštění druhého odstavce znamená, že v něm uvedené pohledávky jsou exekučně postižitelné bez jakéhokoliv omezení, tedy nejen pro účel, jemuž jsou určeny.

Tento výklad považuji za nepochybný. Obávám se však, že právě tento úmysl zákonodárce v souvislosti se státní sociální podporou neměl, ba že měl úmysl právě opačný. V tom případě jde o celkem trapný omyl. Uvádím jej zde jako východisko k druhé části článku.

II.

Považuji za nutné vyjádřit se ke stavu zákonodárství na úseku občanského soudního řízení, a předcházející rozbor nedávných změn v OSŘ je k tomu vhodnou příležitostí.

V současné době se již uvažuje o rekonstrukci civilního procesního práva a práce na přípravě koncepce budoucího civilního soudního řádu již začaly. To však je podle mého soudu dlouhodobý úkol, nejen pro náročnost práce samé, ale též proto, že je bezpodmínečně nutné zajistit souladnost a návaznost procesního kodexu na příslušný kodex hmotněprávní (občanský zákoník) a eventuální další normy hmotného práva. Osm novelizací občanského soudního řádu za poslední dva roky je varovnou skutečností: po přijetí nového kodexu je třeba rozhodně zabránit pokračování této tendence. Kdyby nebylo možné

počítat se stabilitou nové právní úpravy po relativně dlouhou dobu, počítanou nejméně na desetiletí, ztratila by zamýšlená kodifikace podstatně na svém významu. Bude snad proto užitečné uvážit, je-li možno z dosavadního legislativního vývoje vyvodit nějaká poučení jednak pro budoucí kodifikaci, a za druhé pro přítomnost.

Z osmi novelizací občanského soudního řádu posledních dvou let se pouze dvě dotýkají přímo nalézacího sporného procesu: je to především rozsáhlejší novela, již byl věnován tento článek a za druhé, v menším rozsahu, novelizace provedená zákonem č. 216/1994 Sb. o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů. Ostatních šest novelizací se převážně týká nesporných řízení, z toho dvě volebního soudnictví. Tento přehled, a bylo by jistě možno provést i důkladnější, jen potvrzuje teoreticky známý poznatek: jednotlivá nesporná řízení jsou každé jiná, každé musí být upraveno zvlášť a každé je spjatější s příslušným hmotným právem soukromoprávní nebo dokonce i veřejnoprávní povahy, než kterékoli řízení sporné.

Sporné nalézací řízení může a vlastně musí být upraveno jako modelový postup tří subjektů (soudu, strany žalující a strany žalované), bez závislosti na předmětu sporu, pokud je to spor mezi svrchovanými subjekty, které mají plnou dispoziční volnost, jak musí být v soukromém právu pravidlem. Je tedy sporné řízení méně závislé na právní úpravě hmotného práva což neznamená, že je nezávislé zcela. I sporný proces musí reflektovat konkrétní podobu hmotného práva, případy omezené dispozice, kogentní ustanovení, zvláštnosti (např. zvláštnosti řízení ve věcech manželských, možná ve věcech bytových, pracovních, event. i jinde); přes tyto možné odchylky je však sporný proces vždy obecný.

Naproti tomu nesporné řízení musí být upraveno každé výslovně a zvlášť, zpravidla souběžně s příslušnou úpravou hmotněprávní. Je proto „labilnější“, a, jak ukazuje praxe posledních let, vyžaduje zatím častější změny. Nedomnívám se sice, že by bylo třeba rezignovat na jakoukoli obecnou část nesporného procesu a upravovat jen jednotlivá řízení, avšak je k tomu zapotřebí jednak jisté stability práva, která zatím není a jednak právní úpravy sporného řízení, které by bylo možno subsidiárně použít.

Tento závěr, podpořený probírkou novelizací občanského soudního řádu z posledních let, považuji za pádný argument pro oddělenou kodifikaci civilního řízení sporného a řízení nesporného.

Je to argument spíše praktické a legislativnětechnické povahy. Hlavním věcným argumentem zůstává – a nikdy nepřestalo platit – že oba druhy řízení jsou ovládány různými principy ovlivňujícími charakter řízení. Ve sporném řízení je to dispoziční a projednací princip, v nesporném řízení princip oficiality a vyhledávací či vyšetřovací princip. Pokus o jednotné civilní řízení nastoupený v roce 1950 (a převzatý v platném OSŘ z roku 1963) se příliš nezdařil a připravovaná rekodifikace je příležitostí, která se nebude již opakovat, vrátit věci do přirozenějšího stavu. V právní úpravě samostatného sporného procesu by pak teprve bylo možno náležitě rozdělit procesní role, procesní povinnosti a procesní odpovědnost soudu a sporných stran, a tím skutečně racionalizovat a zrychlit civilní řízení.

O budoucí podobě civilního procesního kodexu bude jistě příležitost diskutovat. Na tomto místě chci pouze vyjádřit své přesvědčení, že připravovaný kodex by měl opustit koncepci jednotného řízení a jasně a výslovně odlišit řízení sporné a řízení nesporné.

Tím se již dostávám ke druhé otázce, a sice k námětům, které je možno z dosavadního legislativního vývoje vyvodit pro přítomnost.

Za prvé by bylo třeba občanský soudní řád (a samozřejmě též ostatní základní kodexy) ochránit před legislativními zásahy jiných norem. Je nepatřičné a má neblahé důsledky, jestliže jakýkoli speciální zákon obsahuje dílčí změny zákona obecnějšího dosahu. Lepší není ani to, přijme-li se zákon, kterým se mění a doplňuje sedm jiných zákonů včetně OSŘ (viz zákon č. 117/1994 Sb., jehož název ve čtyřech řádkách je těžko citovatelný).

V letošním roce tato nedobrá praxe dosáhla vrcholu v podobě dvou zákonů, které mění a doplňují některé zákony (viz zákon č. 118/1995 Sb. a zákon č. 160/1995 Sb.), mj. též občanský soudní řád, aniž to z jejich názvu, nebo z nějakého záhlaví jasně vyplývá. Jak jsou měněné zákony např. v zákonu č. 118/1995 Sb. řazeny, nevím. Na občanský soudní řád se dostalo místo pod č. IV., občanský zákoník je novelizovaný pod č. XXIV., ač prvý je z roku 1963 a druhý z roku 1964, takže hledisko stáří normy to asi nebude.

Námítka, která se ústně traduje, totiž že nemáme žádnou jinou hierarchii norem, než ústavní zákon a zákon, nemůže obstát. Přípravují-li se dnes nové základní kodexy, potom asi smysl a význam kodexů (zákoníků) jako souborných základních norem pro celou právní oblast uznáváme, byť formálněprávně jde o pouhé zákony. Nešťastná praxe měnění zákoníku libovolným zákonem přináší neorganické zásahy, často neúměrně kasuistické, popřípadě i chybné, chaotičnost a nepřehlednost právní úpravy atd.

Ponevadž různé nešvary, jak známo, snáze zakoření než se později vymytí, je nejvyšší čas rázně tuto praxi ukončit a energicky prosadit, že zákoník lze novelizovat pouze přímou a samostatnou novelou tohoto zákoníku. To se musí týkat všech oblastí. Ani u nesporného řízení, které jsme označil za labilnější, není třeba zcela rezignovat na obecný požadavek stability práva. Je nesmyslné, aby např. s každým volebním zákonem nastupovala nová procesní úprava volebního soudnictví jak se doposud děje, a zasahovala stále znovu do páté hlavy třetí části OSŘ. Bez ohledu na úvahy o rekodifikaci procesního práva by bylo třeba v takovýchto případech provést takovou procesní úpravu, která by si mohla činit nárok na určitou trvalost.

Za druhé by bylo nanejvýš třeba zabránit citaci norem a odkazům na normy v nově připravovaných zákonech. Poznámky pod čarou v zákoně jsou legislativním nešvarem, který snad má usnadnit orientaci, ale za krátkou dobu již mate, protože citované normy jsou rušeny či novelizovány a vzniká právně nejasná situace. Poznámky jsou formální součástí zákona, mají být jako takové zachovány i po zrušení zákona v poznámce či snad mají být podle aktuálního právního stavu vypuštěny anebo se dokonce mají nahradit novými zákony mezitím přijatými? Dodáváme, že praxe, které nikdo zřejmě nebrání, se stále více šíří a nyní se už v zákonech odkazuje nejen na jiné zákony a jejich jednotlivá ustanovení ale i na nižší normy, vyhlášky a dokonce různé interní instrukce. Negativní dopad na úroveň právního řádu, v němž už málokdo bezpečně ví, co přesně platí a co nikoli, je nasnadě.

Za třetí bych ráda doporučila, aby nové zákony či novelizace již existujících zákonů byly obligatorně posuzovány nejen těmi, pro něž jsou bezprostředně určeny, ale také širším okruhem uživatelů, např. daňové zákony nejen daňovými odborníky a so-

ciální zákony nejen příslušnými specialisty. Aniž bych chtěla tuto myšlenku příliš rozvádět, troufám si tvrdit, že vady, mezery, rozpory, jakož i naprostá nesrozumitelnost některých zákonů jsou důsledkem nikoli vysoké a tím nepřístupné odbornosti, ale spíš legislativní nezpůsobilostí jejich autorů a také nedostatku širšího posouzení. Snad by nebyla na škodu rehabilitace připomínkového, resp. posuzovacího řízení, které by nebylo zcela formální, zajímalo se o názor budoucích uživatelů zákona a zároveň i o názor odborníků širšího rozhledu, a které by zejména došlé připomínky vážilo a některé z nich i respektovalo. Šest let po pádu totality je základní transformace právního řádu provedena. Je čas myslet na kvalitu.