

PŘÍPRAVNÉ JEDNÁNÍ A KONCENTRACE ŘÍZENÍ (VE VĚCECH PODLE ČÁSTI PÁTÉ OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU)

ALENA WINTEROVÁ

I.

Institut přípravného jednání v civilním soudním řízení a institut koncentrace řízení (přesněji řečeno koncentrace některých úkonů účastníků řízení) jsou výrazem obecného trendu charakterizovaného slovy: zrychlit, zjednodušit, zefektivnit, odbřemenit. Snaha je to pochopitelná a v obecnosti i chvályhodná, pokud se jí daří realizovat způsobem, který vede k těmto kladným efektům, aniž by zasahoval do práva účastníků na spravedlivý proces. A pokud se přitom daří nová pravidla jasně a přesně vyjádřit.

Dílič prvky koncentrace civilního soudního řízení byly zavedeny (lépe řečeno znovuzavedeny) takzvanou **velkou novelou občanského soudního řádu s účinností od 1. 1. 2001**. Znamenaly tehdy poměrně radikální zásah do koncepce OSŘ, spočívající v tom, že účastníci byli napříště ve sporech povinni uvádět rozhodující skutečnosti a navrhopvat důkazní prostředky zásadně do té doby, než soud I. stupně vyhlásí rozhodnutí a nikoli tedy v odvolacím řízení. V některých vyjmenovaných věcech byla stanovena koncentrace ještě přísnější, a to tak, že účastníci musí povinnost tvrzení i povinnost důkazní splnit do konce prvního jednání ve věci. To vše pod procesní sankcí, že k pozdě uvedeným skutečnostem a důkazům již soud (až na zákonné výjimky) nebude přihlížet.

Vedle této zákonné koncentrace byla též umožněna za určitých podmínek **koncentrace soudcovská** – na návrh účastníka mohl soud stanovit lhůtu, po které již nebude nová tvrzení a nové důkazní návrhy přijímat a rozhodne na základě dosud shromážděných podkladů. Tím vším se chtělo čelit průtahům v řízení, zaviněným účastníky, a donucovat je k aktivnímu přístupu, i za cenu, že určité relevantní skutečnosti zůstanou vědomě mimo pozornost soudu. Nepochybně šlo o zásah (vítaný i nevítaný) do principu materiální pravdy, který do té doby byl prohlašován za vůdčí princip soudního řízení.

S účinností od 1. 7. 2009 dochází zákonem č. 7/2009 Sb., tzv. souhrnnou novelou občanského soudního řádu, k **dalšímu zpřísnění** koncentrace účastnických tvrzení a návrhů důkazů, a to ve trojím směru: Tam, kde **proběhlo přípravné jednání**, mohou účastníci uvádět rozhodné skutečnosti a navrhopvat důkazy jen do skončení tohoto přípravného jednání (nebyla-li jim na odůvodněnou žádost některého z nich poskytnuta

dodatečná, nejdéle třicetidenní lhůta). Tam, kde **nebylo nařízeno přípravné jednání**, jsou účastnická tvrzení a návrhy důkazů koncentrovány do skončení prvního jednání (opět tehdy, nebyla-li poskytnuta soudem na žádost delší lhůta). A konečně **soudcovská koncentrace byla zrušena**, s lakonickým odůvodněním, že se neosvědčila.

Aktuální úprava tedy znamená, že nejzazším termínem pro doplnění tvrzení a důkazů je konec prvního jednání. K pozdějším tvrzením a návrhům nebude soud přihlížet, ledaže by šlo o jednu z výjimek anebo o poskytnutou dodatečnou lhůtu. Zmíněné **výjimky** z přísného pravidla jsou umožněny jen pro ta tvrzení a důkazy, které nastaly až po přípravném jednání resp. po prvním jednání, nebo které účastník nemohl bez své viny včas uvést, nebo jimiž má být zpochybněna věrohodnost již provedených důkazních prostředků, což vše musí opozdílý účastník tvrdit a prokázat.

Již existující koncentrace řízení byla k tíži účastníků takto zpřísněna a proto mnozí kladou otázku, zda tato úprava není až příliš striktní: a kladou ji i ti, kdo považují koncentraci řízení v zásadě za zdravý jev.

Přípravné jednání v civilním řízení se zavádí nově zhruba po šedesáti letech. Je považováno za jeden z institutů, které mají přispět k racionalizaci soudního jednání a rozhodování. Přípravné jednání má soudce nařídít, nemůže-li jednání připravit podle § 114a sám (za pomoci vyžádaného písemného vyjádření účastníků) a nepovažuje-li za vhodnou ani kvalifikovanou výzvu podle § 114b (tato kvalifikovaná výzva k vyjádření je spojena s přísnou sankcí za to, že se žalovaný včas nevyjádří). K přípravnému jednání se předvolávají účastníci, jejich zástupci, popř. další osoby. Předvolání musí být doručeno do vlastních rukou účastníků, bez možnosti náhradního doručení.

Účel přípravného jednání je dvojitý: buď se při něm docílí, aby spor (resp. i jiná právní věc) odpadl, například zpětvzetím žaloby po poučení soudem, nebo uzavřením smíru nebo jiné dohody apod. Druhým možným účelem je připravit spolu s účastníky budoucí jednání tak, aby při něm mohlo být bez dalšího odročování meritorně rozhodnuto. Proto se jen orientačně stanoví, že soud při přípravném jednání vyjasní, zda jsou splněny procesní podmínky, vyzve účastníky k potřebným doplněním, poučí je o jejich procesních právech a povinnostech, pokusí se o smírné řešení, atd. Zejména by však soud měl vyjasnit, které skutečnosti zůstávají mezi stranami sporné a budou proto předmětem dokazování a kterými důkazními prostředky.

S přípravným jednáním jsou spojeny **přísné procesní sankce**: nejen již zmíněná koncentrace řízení, ale též to, že **žalovaný** je povinen se osobně dostavit a pokud by se bez omluvy nedostavil, bude **stižen rozsudkem pro uznání** (slovy zákona „má se za to, že uznává nárok, který je proti němu žalobou uplatňován“ – § 114c odst. 6). **Žalobce**, který se bez omluvy k přípravnému jednání nedostavil pak stíhá o něco mírnější **sankce v podobě zastavení řízení**.

Hodnocení těchto nových ustanovení jsou různá: od uznalých, až po striktně odmítavá. Podle mého názoru, který jsem již vyjádřila,¹ mají ve sporném procesu své místo jak koncentrace řízení, tak i přípravné jednání. Donucují strany sporu k tomu, aby se o svůj spor aktivně staraly (vigilantibus iura). Princip materiální pravdy, s nímž jsou tyto formální prvky v příkrém rozporu, není v soukromoprávních sporech opodstatně-

¹ Winterová, A.: Přípravné jednání v civilním soudním řízení, Právní fórum č. 6/2009, s. 226–231.

ný, zvláště ne v tak vyhraněném ideologickém pojetí, v jakém byl u nás pěstován. Snad by jen koncentrace nemusela být tak přísná a snad by soudce měl mít větší vůli v jejím uplatňování s ohledem na okolnosti projednávaného případu (je těžko souhlasit s tím, že byla soudcovská koncentrace úplně zrušena a nahrazena jednotnou koncentrací zákonnou). V principu však považuji jak koncentraci sporného řízení, tak zejména přípravné jednání, za správné, užitečné a pro racionalizaci procesu přínosné. Mám zato, že lze právem od účastníků sporu žádat, aby v souladu s projednací zásadou shromáždili a prokázali skutkový základ sporu a aby tak učinili v době, která je jim pro to procesními pravidly stanovena.

Naproti tomu procesní sankce v podobě **fikce uznání nároku** (za nevyjádření se ve lhůtě nebo za neomluvené nedostavení se k přípravnému jednání) považuji za nesprávné, neodůvodněné a dokonce v právním státu za nepřípustné. Svou podstatou je totiž nedostavení se a nevyjádření se k žalobě **zmeškáním** (či neposlušností) a bylo tedy namísto k tomu účelu využít institutu kontumace (kontumačního rozsudku neboli rozsudku pro zmeškání), který je procesnímu právu znám a který je vůči žalovanému přece jen šetrnější. V podrobnostech odkazuji na svůj výše citovaný článek.

Stejně kriticky se vyjadřují i jiní autoři.²

II.

Současně se zavedením nového správního soudnictví zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS) byla s účinností od 1. ledna 2003 zreformována část pátá občanského soudního řádu. Pod názvem „**Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem**“ upravuje zvláštní, hybridní řízení, které není ani řízením prvoinstančním, ani řízením opravným (přezkumným), resp. má prvky obou, a to ve vztahu k těm sporům a jiným právním věcem, které jsou soukromoprávní povahy (občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní), avšak jsou ze zákona svěřeny do rozhodování některého správního orgánu. Tento dualismus správního soudnictví a uvedeného řízení jsme z pozice civilního řízení podrobili kritice,³ to však není tématem tohoto příspěvku.

Jde o instanci skutkovou („soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem“ – § 250e odst. 1 OSŘ), která se otvírá k návrhu toho, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech a domáhá se tedy ochrany u soudu. Řízení podle 5. části OSŘ má vlastní procesní úpravu, s tím, že se přiměřeně použije ustanovení části první až čtvrté občanského soudního řádu, není-li v části páté uvedeno jinak (§ 245 OSŘ).

Otázka koncentrace účastnických tvrzení a návrhů důkazů byla od počátku řešena v páté části OSŘ autonomně (§ 250d) tak, že skutková tvrzení a důkazní návrhy musí účastníci uvést **do skončení prvního jednání, které se ve věci konalo**. Následky překročení tohoto limitu a výjimky z pravidla byly řešeny obdobně jako v obecném

² Např. Lavický, P.: Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum 10/2009. Svoboda, K.: Nový režim koncentrace v civilním sporu – z bláta do louže. Bulletin advokacie 3/2009.

³ Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F.: Problémy nové části páté O.S.Ř., in Nová úprava správního soudnictví, sborník, ed. Vopálka, V., Aspi, Praha 2003.

civilním řízení. Jenom zde byla zvolena ta přísnější varianta zákonné koncentrace (do skončení prvního jednání, nikoli až do vyhlášení rozhodnutí, byť po více jednáních), což je přiměřené předmětu řízení, když už o věci rozhodoval jiný orgán. Otázku, zda bylo možné přiměřeně použít soudcovskou koncentraci, o které nebyla v 5.části zmínka, již naštěstí nemusíme řešit.

Výše zmíněná souhrnná novela OSŘ (zák. č. 7/2009 Sb.) přinesla změnu i v § 250d, tj. v otázce koncentrace řízení a v otázce přípravného jednání v tomto zvláštním řízení. Při jejich interpretaci se ovšem neobejdeme bez subsidiárního použití výše zmíněných ustanovení určených ve třetí části občanského soudního řádu pro obecné civilní řízení sporné.

S institutem **přípravného jednání** se počítá i v řízení podle 5. části OSŘ, ovšem úplná vlastní úprava zde není. V § 250d nalézáme výslovný odkaz na § 114c, jímž bylo přípravné jednání v civilním řízení zavedeno a upraveno. Je ovšem zřejmé, že z ustanovení § 114c, ustanovení o sedmi obsažných odstavcích, nebude moci být použito vše. O tom pojednáme dále.

Na tomto místě můžeme říci, že pokud jde o **koncentraci**, zavádí § 250d diferenciaci (oproti dosud jednotné úpravě) ve stejném smyslu, jako obecné civilní řízení: Bylo-li provedeno přípravné jednání, jsou účastnická skutková tvrzení a důkazní návrhy koncentrovány ke konci přípravného jednání, pod sankcí, že k pozdějším tvrzením a návrhům nebude přihlíženo. Výjimky z toho, i možnost poskytnutí delší lhůty soudem na žádost účastníka, jsou shodné. Nebylo-li provedeno přípravné jednání, pak zůstává koncentrace v dosavadní podobě, tj. do skončení prvního jednání.

Přípravné jednání v řízení podle 5. části OSŘ slouží stejnému účelu jako v obecném řízení civilním. Buď k nějaké podobě odklizení sporu (např. žalobce může vzít po vysvětlení žalobu zpět: soudní smír však v tomto řízení nepřichází v úvahu). Nebo slouží k takové přípravě jednání, která umožní, aby bylo při jednom jednání meritorně rozhodnuto. Půjde o zkoumání a případnou nápravu nedostatků procesních podmínek, o výzvu účastníkům, aby doplnili co je třeba, o nutná poučení účastníků ve věci procesního postupu, o přípravu dokazování atd. Zde je třeba upozornit, že přípravné jednání není jednáním ve smyslu § 115 až § 119a. Na rozdíl od jednání je přípravné jednání neveřejné, neformální a nelze při něm vydat meritorní rozhodnutí. Soud by však mohl v jeho rámci žalobu odmítnout podle § 250g, protože k takovému rozhodnutí není jednání třeba nařizovat.

K otázce, kdy má soud přípravné jednání nařídít a kdy nikoli zákon v 5. části OSŘ neříká nic. V obecném civilním řízení je možno poněkud nepřehledná ustanovení § 114a, 114b a 114c interpretovat tak, že v rámci přípravy jednání podle § 114a soudce buď usoudí, že tato obvyklá příprava zřejmě postačí, anebo použije instrumenty, které má k dispozici, a to kvalifikovanou výzvu žalovanému podle § 114b, nebo nařízení přípravného jednání podle § 114c. Tyto instrumenty se navzájem vylučují. Bližším vymezením podmínek pro soudcovo rozhodování, kdy použít kvalifikovanou výzvu, se zabývá judikatura, např. R 21/2006, to ovšem za situace, kdy zde ještě přípravné jednání nebylo, tj. před 1. červencem 2009.

Soud v řízení podle 5. části OSŘ má volbu o to jednodušší, že **kvalifikovaná výzva podle § 114b je zde výslovně vyloučena** (srov. § 250c odst. 3) a proto v rámci pří-

pravy jednání podle § 114a (a též podle § 250c, tj. vyžádání spisu a případného vyjádření správního orgánu, který zde není účastníkem) usoudí, zda je či není účelné nařídit a provést přípravné jednání. Přípravné jednání má sloužit racionalizaci procesu, nemělo by v žádném případě řízení protahovat a proto je zajisté správné přenechat rozhodnutí o tom, zda je konat, soudci, podle podmínek každého jednotlivého případu.

Zbývá nám ještě otázka, zda, či do jaké míry připadají v úvahu v řízení podle 5. části OSŘ procesní **sankce za nedostavení se** k přípravnému jednání podle § 114c odst. 6 (nedostaví-li se žalovaný...) a odst. 7 (nedostaví-li se žalobce...). V obou případech jde samozřejmě o to, že se nedostaví bez řádné omluvy, ačkoliv byl řádně a včas předvolán nejméně 20 dnů předem.

Odpověď na prvou otázku, týkající se žalovaného, se zdá být jednoduchá, a to: rozsudek pro fikci uznání předvídaný v § 114c odst. 6, vydaný vůči žalovanému, nepřichází v úvahu. Jednak v tomto řízení vůbec rozsudek pro uznání není možný, neboť zde není „nárok, který je žalobou uplatňován“, když jde o svého druhu přezkum. A není zde ani „žalovaný“ jako typický odpůrce v typickém sporu, protože okruh účastníků je dán podle § 250a jinak. Dispoziční úkony jako je procesní uznání nároku anebo soudní smír nemají v řízení podle 5. části OSŘ místo, proto ani „**fikce uznání**“ **zde nemůže nastat**.

Méně jednoznačná je odpověď na otázku, jaké následky by mělo neomluvené nedostavení se žalobce. Ustanovení § 114c odst. 7 předvídá v takovém případě zastavení řízení. To není tak závažné rozhodnutí jako je rozsudek pro uznání, není to meritorní rozhodnutí a nedostavení se není dispoziční úkon. Žalobce (navrhovatel) v tomto řízení existuje. Podle mého názoru nic nebrání tomu, aby se sankce podle § 114c odst. 7 zde uplatnila, aby tedy skutečnost, že se žalobce k přípravnému jednání nedostavil, vedla k **zastavení řízení s následky**, které předvídá § 250k OSŘ, tzn. že napadené **rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno**.

III.

Pět vět závěrem: Pokusila jsem se o interpretaci nových ustanovení občanského soudního řádu týkajících se, jak v názvu uvedeno, koncentrace řízení a přípravného jednání. Ve druhé části jsem se pak zaměřila na jejich promítnutí do řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (5. část OSŘ). Snaha zákonodárce docílit zrychlení a zefektivnění soudního řízení v civilních věcech v nejširším smyslu, je jistě chválná. Jestli je však správná a jestli povede k cíli cesta stále direktivnějších a stále formálnějších procesních pravidel, svazujících nejen účastníky, ale i soudce, to nevím. Spíše o tom pochybuji.

PRELIMINARY HEARING AND CONCENTRATION OF CIVIL PROCEDURE
(MATTERS UNDER PART V OF THE CODE OF CIVIL PROCEDURE)

Summary

The article discusses new legal provisions on concentration of civil procedure and on introduction of preliminary hearing thereto (I). The same issue is dealt with in connection with specific procedure under Part V of the Code of Civil Procedure (II). In both cases, the objective of these new legal provisions, effective as of July 2009, is to speed up and rationalize the court proceedings. As of now, parties in civil proceedings may put forward decisive facts and propose evidence only during the preliminary hearing. If there is no preliminary hearing, they may do so only before the end of the first hearing in the matter.