

Collection of Papers
From the International Academic Conference
9th – 10th of October 2015

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2015

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
9. – 10. októbra 2015

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2015

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
2015

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2015



**Symposia, Colloquia, Conferences
Sympóziá, kolokviá, konferencie**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2015
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2015

Collection of Papers from the International Academic Conference
Bratislava Legal Forum 2015
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 9th - 10th of October 2015 under the auspices of the Prime Minister of Slovakia Robert Fico

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
Bratislavské právnické fórum 2015
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 9. – 10. októbra 2015 pod záštitou predsedu vlády SR Róberta Fica



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2015

Reviewers of Papers / Recenzenti:

Ing. Mgr. Ondrej Blažo, PhD.
doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.
prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.
prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
JUDr. Ľubomír Čunderlík, PhD.
doc. PhDr. Jarmila Chovancová, CSc.
Mgr. Martin Daňko, PhD.
Mgr. Martin Dufala, PhD.
Mgr. Lenka Dufalová, PhD.
JUDr. Mária Duračinská, CSc.
JUDr. Michal Ďuriš, PhD.
JUDr. Branislav Fábry, PhD.
JUDr. Imrich Fekete, CSc.
doc. JUDr. Svetlana Ficová, CSc.
doc. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA.
JUDr. Marián Giba, PhD.
JUDr. Juraj Hamulák, PhD.
JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD.
JUDr. Andrej Králik, PhD., LL.M.
JUDr. Katarína Lenhartová, PhD.
JUDr. Vladislav Mičátek, PhD.
Mgr. Matej Mlkvý, PhD., LL.M.
JUDr. Mgr. Michal Mrva, PhD.
doc. JUDr. Matúš Nemeč, PhD.
prof. Mária Patakyová, PhD.
Mgr. Kristína Považanová
JUDr. Romana Smyčková, PhD.
JUDr. Silvia Šramelová, PhD.
doc. JUDr. Marek Števíček, PhD.
JUDr. Martin Turčan, PhD.
doc. JUDr. Jozef Vozár, CSc.
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Editors / Zostavovatelia:

Mgr. Daniela Čičkánová, PhD.
Bc. Ivana Hapčová
JUDr. Vladislav Mičátek, PhD.

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2015.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015.

ISBN 978-80-7160-411-2
EAN 9788071604112

Legal and Social Instruments for a More Efficient and Trustworthy Judiciary

Právne a spoločenské nástroje na efektívnejšie a dôveryhodnejšie súdnictvo

Plenary Session Plenárne zasadnutie

Guarantees of the Session / Garanti sekcie:

doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.

Reviewers of Papers / Recenzenti:

JUDr. Vladislav Mičátek, PhD.

doc. JUDr. Jozef Vozár, CSc.

CONTENT / OBSAH

K PRAVDIVOSTI PARÉMIE „NEMÁ-LI ROZUM ZÁKONODÁRCE, MUSÍ JEJ MÍT SOUDCE“ (ČESKÉ ZKUŠENOSTI S NOVÝM OBČANSKÝM ZÁKONÍKEM)

Karel Eliáš..... 6

THE ROLE OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE IN SAFEGUARDING EFFICIENCY OF AND TRUST IN THE JUDICIAL POWER

Eckart Ratz..... 20

PRÁVNÍ A SPOLEČENSKÉ NASTROJE NA EFEKTIVNĚJŠÍ A DŮVĚRYHODNĚJŠÍ SOUDNICTVÍ

Pavel Rychetský..... 24

JUSTIČNÍ REFORMA V ČESKÉ REPUBLICCE – CESTA K EFEKTIVNĚJŠÍMU A DŮVĚRYHODNĚJŠÍMU SOUDNICTVÍ

Pavel Šámal, Katarína Šipulová..... 26

KAM PRICHÁDZAŠ, NOVÝ CIVILNÝ PROCES?

Marek Števček 39

K PRAVDIVOSTI PARÉMIE „NEMÁ-LI ROZUM ZÁKONODÁRCE, MUSÍ JEJ MÍT SOUDCE“ (ČESKÉ ZKUŠENOSTI S NOVÝM OBČANSKÝM ZÁKONÍKEM)

Karel Eliáš

Vysoká škola podnikání a práva, a.s., Praha

Abstrakt: V úvodní části autor oceňuje vědecký význam profesora Lubyho, k jehož 105. výročí narození se konference koná. Krátce vzpomíná, jak se setkal s Lubyho dílem, zvláště vyzdvihuje jeho historickoprávní znalosti a zdůrazňuje význam znalosti právních dějin a vývoje právních institutů pro právníky.

V druhé části se referující věnuje z pozice hlavního autora návrhu českého občanského zákoníku popisu vzniku české kodifikace po stránce odborné, technické a organizační, pozornost věnuje i politickým okolnostem a turbulencím provázejícím přípravu a schvalování zákoníku. Poukazuje na inspirační zdroje, zdůrazňuje zohlednění významu kodifikací reprezentujících středoevropskou právní kulturu (ABGB, BGB, ZGB, Kodeks cywilny) a popisuje i širší souvislosti komparativních prací při přípravě českého zákoníku beroucí zřetel na další evropské i mimoevropské kodexy a nadnárodní projekty. V navazující části třetí poukazuje na zkušenosti s aplikací občanského zákoníku v soudní praxi za téměř dva roky jeho účinnosti.

V závěru vyjadřuje autor názor, že některé české zkušenosti mohou být užitečné i pro slovenské kolegy vzhledem k postupujícím pracím připravujícím návrh civilního kodexu pro Slovenskou republiku.

Klíčová slova: český občanský zákoník, kodifikační práce, právní zásady, soudní aplikace práva

1 ÚVODEM

Bratislavské právnické fórum konané z iniciativy Právnické fakulty Univerzity Komenského v souvislosti se 105. výročím narození profesora Štefana Lubyho nabízí vhodnou příležitost zamyslet se nad některými obecnými otázkami. S literárním dílem profesora Lubyho jsem se poprvé setkal, podobně jako většina mých vrstevníků, v průběhu studia, protože zdrojem našeho poznávání občanského práva byla učebnice zpracovaná pod vedením profesorů Knappa a Lubyho.¹ Do ní Luby napsal např. partie o právních skutečnostech, o pojistném nebo o autorském právu. Podruhé jsem získal možnost poznat jeho dílo a význam, když jsem v r. 1988 v jednom bratislavském antikvariátu šťastnou náhodou narazil na Lubyho monumentální práci o prevenci a odpovědnosti.² Postupem času se mi podařilo obohatit knihovnu o všechny podstatné Lubyho práce.

Osobně z děl profesora Lubyho velmi oceňuji jeho rozsáhlý spis o historii soukromého práva,³ který mi poskytl mnohá poučení. V předmluvě autor označuje právní historii za „nejzajímavější předmět“ a vyjadřuje tam i myšlenku, „že není adepta právní a státní vědy, kterého by na začátku studia nebyly nejvíc zaujaly dějiny práva“.⁴ Neřekl bych, že to je axiom stále platný. Při své pedagogické práci jsem se nejednou setkal s nezájmem významného počtu studentů o historickoprávní souvislosti institutů. Doba se změnila a ryzí pragmatismus nejednou víc zajímá popis poslední novely než snaha poznat a pochopit „vzájemnou souvislost příčin a výsledků právního vývoje“.⁵ Přesto sdílím mínění, že právněhistorické poznání má pro právníky i pro právo

¹ KNAPP, Viktor – LUBY, Štefan et al. Československé občanské právo. Sv. I. a II. 2. vydání. Praha: Orbis, 1974.

² LUBY, Štefan. Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve. Sv. I. a II. Bratislava: SAV, 1958.

³ LUBY, Štefan. Dejiny súkromného práva na Slovensku. Bratislava: Knižnice Právnickej jednoty, 1946.

⁴ Op. cit., s. 7.

⁵ Op. cit., s. 15. Srov. také Jeffersonovo: „Historie tím, že lidi zpravuje o minulosti, umožňuje jim soudit přítomnost.“

význam nemalý, ba nepřehlédnutelný. Opakovaně se snažím studentům vysvětlit a doložit, že obsah a smysl právního institutu nepochopí bez znalosti jeho vývoje a v důsledku toho nebudou s to kriticky analyzovat jeho aktuální zákonnou úpravu.

A nejde jen o tzv. „velké“ dějiny sahající do dávných časů nebo velkých témat. Lze to doložit i na dějinách velmi miniaturních. Např. nedávno přijatý český občanský zákoník (o.z.) stanoví v § 898 odst. 1, že rodiče potřebují souhlas soudu k právnímu jednání týkajícímu se jmění dítěte, s výjimkou záležitostí běžných nebo týkajících se jen nepatrných hodnot. Tamtéž se v odst. 2 demonstrativně uvádějí situace, kdy se souhlas soudu vyžaduje. Když Česká národní banka upozornila peněžní instituce na toto ustanovení, počaly banky od rodičů vyžadovat soudní souhlas, pokud ti chtěli zrušit stavební spoření založené pro jejich dítě. Vzápětí nastal mediální povyk živěný nejedním kolegou s právnickým vzděláním,⁶ jaké to novoty občanský zákoník zavedl. Kdyby protestující věnovali studiu právní otázky alespoň tolik času, co protestům, věděli by, že judikatura shodně posuzovala případy účtů zřízených na jméno dítěte už v dobách, kdy dnešní padesátníci opouštěli základní školu,⁷ s odkazem na § 37 zák. o rodině a tehdejší § 27 občanského zákoníku z r. 1964 (obč. z.); po novele č. 509/1991 Sb. šlo o § 28. (To je také stav odpovídající dnes slovenskému občanskému zákoníku.⁸) Tento přístup soudní praxe v průběhu desetiletí nezměnila a tomu odpovídala i konstantní judikatura, neměnná v zaujatém právním názoru po řadu desetiletí.⁹ Český o.z. na tom nezměnil nic.

Zmínku o novém českém občanském zákoníku jsem učinil proto, že na Slovensku předložila příslušná komise návrh paragrafovaného znění nové civilní kodifikace pro Slovenskou republiku v září Ministerstvu spravedlnosti. Je jistě otázka, zda tento návrh nestihne osud předchozích zákonných osnov připravovaných na Slovensku od počátku 90. let. V každém případě mám za to, že i s ohledem na tento stav mohou být pro slovenské kolegy zajímavé české zkušenosti s přípravou kodexu a ještě více snad, jak se s ním po nabytí účinnosti začala vypořádávat soudní praxe. Jak se blížily přijetí a účinnost o.z., ozývaly se četné hlasy, že zákoník přinese nové problémy. Významní představitelé justice v té souvislosti odkazovali na pořekadlo: Nemá-li rozum zákonodárce, musí jej mít soudce.¹⁰ Háček je jistě v tom, že soudce má rozum koherentní; při jeho rozhodování jde o racionální uvažování jednoho člověka. Naproti tomu v myšlené fikci zákonodárcovy mysli přičítáme intelekt individuálně abstraktní, byť se do výsledku jeho práce promítají nejrůznější vlivy neurčitěho počtu jednotlivých i kolektivních úsudků a názorů.

2 DVANÁCTILETÁ CESTA K PŘIJETÍ ČESKÉ KODIFIKACE¹¹

Říká se, že ideální pro přípravu a schválení velkých kodexů je velká koalice dvou nejsilnějších parlamentních politických stran. Nejen z toho důvodu, že jejich konsens nad zákonnou osnovou zajistí kodifikaci stabilitu v následných změnách vládnutí, ale i proto, že se takovým postupem potlačí vliv menších politických sil a jejich snahy prosadit do zákoníku vlastní představy. V Česku se tento ideál uskutečnil českým způsobem. Pozorováno z ptačí perspektivy, lze přípravu o.z. charakterizovat tak, že sociální demokraté vládnoucí v letech 2000 – 2006 formulovali v r. 2001 politické zadání, jak má kodifikace vypadat, a občanští demokraté vládnoucí v letech 2006 – 2012 toto zadání respektovali a dovedli legislativní projekt k přijetí. Skutečnost však byla poněkud barvitější.

1. Technická a organizační stránka přípravy

Přípravu o.z. zahájil (po dvou předchozích neúspěšných pokusech z 90. let) tehdejší ministr spravedlnosti Otakar Motejl na setkání s představiteli české doktríny a právní praxe 25. 1. 2000.

⁶ Např. SEQUENS, Tomáš. Deník nezletilé blogerky: Jak taťka ukončoval moje stavební spoření. Dostupné na http://www.ksb.cz/cs/novinky-publikace/clanky/2884_denik-nezletile-blogerky-jak-tatka-ukoncoval-moje-stavebni-spoleni (24. 10. 2015).

⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 13 Cdo 678/79 z 20. 11. 1979 (R 13/81).

⁸ FEKETE, Imrich. Občiansky zákonník. Velký komentár. Zv. I. 2. vydání. Bratislava: Eurokodex, 2014, s. 243.

⁹ Z novější doby srov. právní věty rozsudků Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Odo 52/2006 a 33 Cdo 55/2006 z 21. 2. 2008, 33 Cdo 2912/2008 z 23. února 2011 nebo 28 Cdo 4740/2010 z 24. 1. 2012

¹⁰ Např. KRČMÁŘ, Zdeněk v anketě časopisu Právní rádce, 2015, č. 3.

¹¹ Tato část příspěvku vychází po úpravách a aktualizaci z mého referátu České zkušenosti s přípravou občanského zákoníku k možnému poučení slovenských kolegů předneseného 13. 11. 2014 na konferenci Rekodifikácia občianskeho práva na Slovensku v Podbanském.

Samotné práce začaly přípravou věcného záměru zákoníku, který byl na Ministerstvu spravedlnosti vypracován po projednání v dílčích komisích, projednán na konferenci českých a slovenských civilistů a publikován¹². Po dalším řízení jej česká vláda schválila 18. 4. 2001. Na přípravě paragrafového znění pracovali Karel Eliáš a Michaela Zuklínová – Hendrychová. Po dokončení návrhu obecné části¹³ v r. 2002 zřídil ministr spravedlnosti Pavel Rychetský rekodifikační komisi pod předsednictvím soudce Vrchního soudu v Praze Miloše Tomsy složenou z civilistů z právnických fakult, justice, České advokátní komory a Notářské komory ČR. Pracovní osnovu paragrafového znění zákoníku (bez ustanovení společných, přechodných a závěrečných) vydalo Ministerstvo spravedlnosti tiskem v r. 2005, poté co ji komise prošla ve dvojím čtení. Souběžně s konferencemi a dalšími odbornými setkáními a s reflexí z nich projednala rekodifikační komise paragrafovou osnovu potřeť.

V letech 2000 až 2006 vládly v Česku čtyři vlády v čele se sociálně demokratickými předsedy. Po volbách do Poslanecké sněmovny v červnu 2006 se vlády ujaly postupně tři pravicové vlády vedené předsedy z Občanské demokratické strany; poslední z nich skončila v červnu 2013. Převážnou část této doby (od 4. 9. 2006 do 27. 6. 2012) působil ve funkci ministra spravedlnosti Jiří Pospíšil. V té době byl pracovní návrh občanského zákoníku v podstatě dokončen. Ministr si uvědomoval kritické názory části odborné veřejnosti na připravovaný kodex. Reagoval na ně pozdržením odesláním návrhu do připomínkového řízení, zčásti obměnil složení rekodifikační komise, zajistil postupné projednání osnovy se soudci občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR a poté (na přelomu let 2007/2008) její oponování v tzv. minitymech, kdy byla osnova zákoníku rozdělena na deset tematických okruhů jednotlivé segmenty návrhu paragrafového znění dány k posouzení dalším odborníkům. Ti byli vybráni především z teoretiků a praktiků stojících dosud mimo přípravu návrhu zákoníku; do každého minitymu byl zařazen jen jeden zástupce rekodifikační komise. Návrhy změn z minitymů projednávala rekodifikační komise; vznikl-li mezi ní a minitymem rozpor, rozhodlo o něm sedmičlenné těleso pojmenované jako řídicí výbor. Předsedal mu náměstek ministra spravedlnosti pro legislativu a tvořili jej vedoucí kateder občanského práva českých právnických fakult, předseda občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu a místopředseda Vrchního soudu v Praze. Souběžně – vzhledem k mediálně šířeným námitkám o archaické terminologii a malé srozumitelnosti osnovy – si Ministerstvo vyžádalo k osnově dva jazykovědné posudky. Jeden zpracoval Ústav pro jazyk český AV ČR, druhý bývalý ředitel tohoto ústavu, významný český jazykovec, lexikograf a překladatel profesor Jiří Kraus. Obě hodnocení vyústila v závěr, že návrh o.z. je dobře srozumitelný i pro člověka bez právního vzdělání a zdůraznila funkčnost a smysluplnost návratu k některým právním pojmům zmizelým z právního jazyka po r. 1950, popř. po r. 1964.

Dokončený návrh rozeslalo Ministerstvo spravedlnosti v červnu 2008 do meziresortního připomínkového řízení se stanovením lhůty k připomínkám na dobu tří měsíců. (Zároveň ministerstvo uveřejnilo zákonnou osnovu na svých webových stránkách s výzvou k diskusi adresovanou veřejnosti.) Připomínková místa uplatnila na 3000 připomínek, z toho na 1200 zásadních. Ty byly během podzimu 2008 až na čtyři vypořádány, návrh zákoníku byl vládě tedy předložen se čtyřmi rozpory.¹⁴ Legislativní rada vlády návrh schválila 8. 4. 2009,¹⁵ vláda pak 27. 4.

¹² Právní praxe, 2001, č. 1-2. Pracovní návrh věcného záměru byl ministerstvu odevzdán v srpnu 2000. Byl oponován docentkou Sentou Radvanovou, profesory Josefem Bejčkem a Antonínem Kandou a předsedou Vrchního soudu v Praze Jaroslavem Burešem. Poté byly jednotlivé okruhy návrhu projednány devíti subkomisemi Komise pro rekodifikaci občanského zákoníku, návrh dopracován, projednán na konferenci uspořádané ministerstvem 30. a 31. října 2000 (které se ze slovenských kolegů zúčastnila profesorka Olga Ovečková a profesori Jan Lazar a Peter Vojčík) a rozeslán do připomínkového řízení; po vypořádání připomínek byl návrh věcného záměru předložen české vládě 31. 1. 2001.

¹³ Návrh obecné části občanského zákoníku. Justiční praxe, 2002, č. 8 (příloha) a č. 9 (příloha).

¹⁴ Tyto rozpory se vztahovaly k vyřazení živých zvířat z kategorie věcí v právním smyslu (Ministerstvo vnitra a Ministerstvo pro místní rozvoj), k zavedení zásady, že vlastnické právo k movitým věcem se převádí již samotnou smlouvou (Ministerstvo zahraničí), k některým aspektům úpravy nabytí vlastnického práva od neoprávněného (Česká národní banka) a k právu zákazníka na náhradu nemajetkové újmy při ztrátě radosti z dovolené (Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo pro místní rozvoj). Tyto připomínky v následném legislativním procesu nebyly přijaty.

¹⁵ Zpravodajci k návrhu občanského zákoníku byli představitelé akademických kruhů (profesoři Jiří Švestka a Jan Dvořák z PF UK v Praze a Jan Dědič z VŠE v Praze, docenti Josef Kotásek z PF MU

2009. Vláda však tehdy již působila v demisi.¹⁶ Předložila sice 7. 5. 2009, den před svým odstoupením ve vazbě na jmenování tzv. úřednické vlády Jana Fischera, vládní osnovu zákoníku Poslanecké sněmovně, leč tam návrh zákoníku nebyl ani zařazen do prvního čtení; volební období Poslanecké sněmovny totiž skončilo 29. 5. 2009. Po jmenování tzv. úřednické vlády (působila od 9. 5. 2009 do 13. 6. 2010) se rekodifikační komise sešla v červnu 2009 a usnesla se, že situaci využije k dalšímu čtení návrhu zákoníku, zvláště za účelem odstranění legislativně technických a jiných nedostatků a celkového vyjasnění návrhu poznamenaného průběhem připomínkového řízení. Leč práce sotva začaly. Ministryně spravedlnosti Kovářová činnost komise zastavila a v září 2009 práce na návrhu ukončila i formálně. Ty se obnovily až po nástupu nové vlády a návratu Jiřího Pospíšila do funkce ministra spravedlnosti. Oproti dosavadnímu textu došlo k rozšíření obsahu zákonné osnovy o návrh úpravy vlastnictví bytů. Na úrovni ministerstva byl návrh dokončen a do připomínkového řízení rozeslán 31. 12. 2010. Připomínky se opět sešlo větší množství (zhruba 2500, z toho na 1300 zásadních). Po jejich vypořádání a předložení ministerského návrhu vládě jej schválila Legislativní rada vlády společně s návrhy zákonů o obchodních korporacích a mezinárodním právem soukromém na zasedání ve dnech 28. 4. – 1. 5. 2011, vláda pak 18. 5. 2011, tedy deset let a jeden měsíc po vládním schválení věcného záměru zákoníku.

Vládní návrh občanského zákoníku byl předložen Poslanecké sněmovně 25. 5. 2011. Sněmovna schválila návrh v prvním čtení 8. 6. 2011 a přikázala jej k projednání ústavně právnímu výboru. Ten návrh postupně projednával každý týden do 21. 10. 2011, kdy přijal pozměňovací návrhy (287 věcných a 163 legislativně technických); ve znění těchto návrhů¹⁷ byl zákoník schválen ve 2. čtení 25. 10. a ve 3. čtení 9. 11. 2011 (ze 154 přítomných poslanců se pro návrh vyslovilo 92, proti návrhu 35 poslanců – proti návrhu hlasovali jednotně poslanci KSČM; poslanci ČSSD se hlasování zdrželi). Návrh zákoníku byl poté (3. 1. 2012) předložen Senátu, který měl k přijetí usnesení k návrhu lhůtu do 3. 2. 2012. Při hlasování na plénu Senátu 25. 1. 2012 návrh usnesení schvalujícího občanský zákoník nebyl o 1 hlas přijat, leč ani další návrh na vrácení zákonné osnovy Poslanecké sněmovně a odklad účinnosti kodexu k 1. 1. 2016 nebyl přijat (chyběly 2 hlasy). Dnem 3. 2. 2012 nastoupila tedy domněnka schválení návrhu zákona Senátem. Po podpisu návrhu prezidentem republiky (20. 2. 2012) byl občanský zákoník publikován 22. 3. 2012 v částce 33 Sbírky zákonů pod č. 89/2012 Sb.

2. Tlaky na odklad účinnosti

Jak se blížil den nabytí účinnosti o.z. (stanovený na 1. 1. 2014), vynořovaly se návrhy na odklad jeho účinnosti. Poprvé s touto iniciativou vystoupili předsedové krajských soudů vůči ministru spravedlnosti Blažkovi v září 2012. Návrh zákona odkládajícího účinnost zákoníku podali v listopadu 2012 komunističtí poslanci, jejich návrh zamítla 8. 2. 2013 Poslanecká sněmovna většinou 3 hlasy. Podnět k odkladu vznesl také ministr financí; podnět byl vládou zamítnut 27. 2. 2013. V květnu 2013 se otázkou odložení účinnosti zabývali někteří poslanci z různých politických stran; v reakci na tyto iniciativy svolal předseda ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny veřejné slyšení na 27. 5. 2013, které vyústilo v závěr, že se odklad nejeví jako žádoucí. Po předčasném ukončení mise pravicové vlády premiéra Nečase v červnu 2013, za tzv. překlenovací (nestranické) vlády Jiřího Rusnoka a po volbách koncem října 2013 tlaky na odklad účinnosti opět zesílily. Vznikla petice požadující odklad a za dosti zvláštních okolností přijal sněm České advokátní komory 11. 10. 2013 usnesení požadující odložení účinnosti.¹⁸ Předseda vlády Rusnok i ministryně spravedlnosti Marie Benešová se k těmto návrhům vyjádřili v listopadu 2013 odmítavě. 30. 10. 2013 podali v tom směru návrh znovu někteří poslanci KSČM. Vláda s ním vyslovila 18. 12. 2013 nesouhlas, a protože návrh nebyl v Poslanecké sněmovně do konce roku 2013 projednán, byl 20. 1. 2014 vzat zpět. Ani Poslanecká sněmovna se k myšlence odkladu účinnosti na svém zasedání 27. 11. 2013 nepřiklonila. Občanský zákoník tak nabyl účinnosti k datu schválenému Parlamentem.

29. 1. 2014 jmenoval prezident vládu v čele s Bohuslavem Sobotkou. Ministryně spravedlnosti se stala Helena Válková. Podle programového prohlášení vlády z 12. 2. 2014 má být

v Brně a Bohumil Havel z FPR ZČU v Plzni, doktorka Kateřina Šimáčková z PF MU v Brně a doktor Petr Bezouška z FPR ZČU v Plzni), justice (doktor Jaroslav Bureš z Vrchního soudu v Praze), advokacie (doktoři Ladislav Krym a Jaroslav Svejkovský) a notářství (doktor Miloslav Jindřich).

¹⁶ Poslanecká sněmovna vyslovila vládě 24. 3. 2009 nedůvěru.

¹⁷ Nejvýznamnější z nich byl návrh posouvající účinnost zákoníku z 1. 1. 2013 na 1. 1. 2014.

¹⁸ Na sněm bylo zaregistrováno 1800 advokátů. V době, kdy v sále bylo přítomno kolem 200 advokátů, podal návrh usnesení doktor Karol Hrádela; usnesení bylo přijato 125 hlasy přítomných.

provedena průběžná analýza uplatňování občanského zákoníku a související legislativy a podle výsledků analýzy připravena novelizace odstraňující zjištěné nedostatky, mezery a nejasnosti. Tato analýza dosud provedena nebyla. Přesto tehdejší první náměstkyně ministryně spravedlnosti Hana Marvanová veřejně vystupovala s různými novelizačními záměry a poté, co ve své funkci 3. 6. 2014 skončila, počal její nástupce Robert Pelikán připravovat se svým poradcem Petrem Čechem a skupinou studentů PF UK ambiciózně pojatou novelu občanského zákoníku, jejíž první část v srpnu 2014 uveřejnil na stránkách www.obczan.cz. Na novelizační záměr negativně reagovala na přelomu září a října nejen politická místa včetně prezidenta republiky a ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, ale i různé právnické entity (Soudcovská unie, Česká advokátní komora, Notářská komora, platforma civilistů z českých právnických fakult a Ústavu státu a práva Akademie věd). Pelikán nahradil Válkovou ve vedení resortu spravedlnosti 12. 3. 2015. Podle vlastních vyjádření na přípravu rozsáhlé novely nerezignoval. Leč Ministerstvo spravedlnosti zatím připravilo jen tzv. malou novelu (změn o.z. se týká 19 novelizačních bodů). Její návrh byl po vládním schválení (12. 10. 2015) předložen Parlamentu.¹⁹

3. Inspirační zdroje

Obecně platí, že při stavbě nového kodexu mají být maximálně využity dosavadní zdroje a že se ze zahraničních vzorů vybrat jeden dominantní a jinak se v nich spíš neutápět. Tento přístup je patrný u většího počtu občanských zákoníků. Např. u italského Codice civile je dobře patrný vliv francouzského Code civil, polský Kodeks cywilny i portugalský Código civil zřetelně ovlivnil německý BGB, na litevském Civilinis kodeksas dobře pozorujeme působení švýcarské kodifikace a běloruský Graždanskij kodeks nebo Cyvilnyj kodeks Ukrajiny významně poznamenal vzor ruského zákoníku stejně jako na soukromoprávní kodifikaci Sýrie dominantně působil občanský zákoník Egypta.

České občanské právo bylo i po velké novele z r. 1991 a dalších dílčích úpravách hodně poznamenáno těmi vlivy minulosti, které v mnoha směrech nebylo správné následovat. O čem nebyly na počátku prací pochybnosti, byla představa, že rodinné právo, které prošlo v 90. letech změnami, a obligační právo, zvláště vzhledem k inovacím, která přinesla úprava v obchodním zákoníku, nevyžadují zásadních obsahových změn. Stejně tak bylo zřejmé, že si zdecimovaná úprava věcných práv a práva dědického vyžádá významnější rekonstrukci. Vedle toho je jevíla jako velmi odůvodněná úvaha posunout novou kodifikaci liberálněji i se zřetelem ke zkušenostem s judikaturou, která – typicky při posuzování otázky platnosti právních úkonů – nahlížela na zásadu autonomie vůle s přepjatou restrikcí.

Pokud jde o zdroje, dostala příprava občanského zákoníku do vínku již v lednu 2000 dva politické pokyny: že se má vyjít z vládního návrhu československého občanského zákoníku z r. 1936 (návrh byl vládou schválen 4. 12. 1936) a že se má přihlížet k vývoji novějšího zákonodárství. Tím novějším zákonodárstvím se rozumělo zákonodárství české i zahraniční. Ale protože první z pokynů sledoval poukaz na legislativní projekt představovaný mímou reformu všeobecného zákoníku občanského, bylo na počátku prací zřejmé, že relevantní zahraniční zdroje budou především rakouská a další středoevropské kodifikace občanského práva: německý Bürgerliches Gesetzbuch, švýcarská kodifikace (Zivilgesetzbuch a Obligationenrecht) a polský Kodeks cywilny. (Na slovenskou legislativu se na přelomu let 2000/2001 nemyslelo, protože občanské zákoníky obou států se tehdy ještě co do obsahu rozcházejí jen v margináliích.²⁰) Vedle těchto zdrojů, které byly považovány za zvláště závažné, zmiňoval věcný záměr střídmě i francouzský, nizozemský a italský zákoník a také Code civil du Québec, kterému se v Česku z iniciativy Ministerstva spravedlnosti věnovala v polovině 90. let dosti velká pozornost.²¹ A tak se jevílo na počátku prací jako zřejmé, že výslednou podobu úpravy věcných práv a práva dědického ovlivní projekt vládního návrhu československého zákoníku z r. 1936 (ve své podstatě tedy modernizovaný všeobecný zákonník občanský z r. 1811), zatímco rodinné právo konzervativně naváže na dosavadní zákon o rodině a půjde cestou jen mírné reformy a že obecná úprava právnických osob a obligační právo půjdou cestou rozvíjení myšlenek obsažených především v obchodním zákoníku a doplňování

¹⁹ Návrh novely byl rozeslán do připomínkového řízení rozeslán 7. 11. 2014; připomínkové řízení bylo ukončeno 8. 12. 2014.

²⁰ Nicméně následný vývoj slovenské úpravy občanského práva komise sledovala a zvláště nová slovenská úprava zástavního práva významně ovlivnila obsah nové české úpravy, stejně tak byla brána v úvahu např. i nová slovenská úprava zajišťovacího převodu vlastnického práva.

²¹ Ministerstvo spravedlnosti ČR zorganizovalo ke kadebeckému zákoníku, který nabyl účinnosti k 1. 1. 1994, několik seminářů a zajistilo jeho český překlad.

mezer a dílčích inovativních prvků (např. v rámci rodinného práva obnovením možnosti osvojení zletilého nebo v rámci obligačního práva podrobnější úpravou darování a obnovením úpravy pachtu).

Vcelku umírněný výčet inspiračních zdrojů byl podmíněn především tím, že úmyslem nebylo příliš vykročit z paradigmatu civilního práva ustálených v kodifikacích těch států střední Evropy, jejichž úprava občanského práva neprošla takovými turbulencemi jako v někdejší Československu.²² Ostatně i polský Kodeks cywilny byl v té době kvalitou v poměru k českému občanskému zákoníku nesrovnatelný. Navíc nadnárodní projekty, které se později staly předmětem zkoumání a diskusí, v té době nebyly dostatečně známy.²³

Práce na paragrafovém znění v podstatě postupovaly tak, že zpracovatelé jeho pracovní verze vycházeli z představy, že je namíste přiklonit se k těm věcným a legislativním řešením, která na našem území historicky platila do let 1949, 1950 nebo 1964, a řešením, která sdílí většina zahraničních vzorů blízkých naší právní kultuře, byť se zatímní stav v českém právu lišil. Tak se český návrh např. vydal bez pochybností k návratu k zásadě *superficies solo cedit*, ač byla v tuzemsku v r. 1950 opuštěna. Podobně, byť se zdejší zákoníky z r. 1950 i z r. 1964 (ten ovšem až po novele č. 131/1982 Sb.) věnovaly úpravě sousedských práv jen stručně – a stejně tak i rakouský ABGB v § 364 – přiklonila se zpracovávaná osnova nejen se zřetelem k vládní osnově československého zákoníku z r. 1936, ale i s přihlédnutím k úpravě německé, švýcarské a polské ke konkrétnější a podrobnější úpravě se záměrem dát jasnější pravidla pro prevenci sousedských konfliktů.

Při projednávání prvních pracovních verzí vznikající osnovy v rekodifikační komisi i mimo ni se ukázalo, že některé z navrhovaných změn byly diskutujícími odborníky přijímány s nepochopením nebo s nevolí. Zejména šlo o instituty, které ve zdejší prostředí vymizely z paměti, jako např. právo stavby, odkaz nebo návrh úpravy privilegovaných závětí. Kromě toho témata spojená s novinkami ve vznikající zákonné osnově zaujala také média, která jim věnovala selektivní a někdy i skandalizující pozornost. Oboje vedlo k nutnosti prohloubit argumentaci směrem k odůvodnění navrhovaných změn: bylo nutné zdůvodnit, proč je stávající úprava v konkrétních institutech jiná, než jsou řešení pokládaná zpracovateli zákonné osnovy a většinou v rekodifikační komisi za správná, a to nebylo možné ani bez rozšířeného studia právní literatury z let 1948 – 1989 ani bez rozšířené komparativní argumentace. Některé z těchto výstupů se promítly také do důvodové zprávy k návrhu zákona. Např. při návrhu obnovit úpravu privilegovaných závětí zrušených u nás v roce 1950 argumentuje důvodová zpráva²⁴ směrem k standardní povaze institutu poukazem na obsáhlý výčet shodných úprav v evropských státech od Albánie až po Švýcarsko, ve prospěch obnovy úpravy odkazů zrušených u nás v roce 1964 obdobně obsáhlým výčtem²⁵ zahrnujícím výčet od Belgie po Švýcarsko (jakož i přehledem úprav odkazů v někdejších evropských „socialistických“ státech, mezi nimiž bylo tehdejší Československo výjimkou). Ničím mimořádným nebyla ani práce s některými mimoevropskými kodifikacemi (kromě québeckého zákoníku např. s občanskými zákoníky Kalifornie, Louisiany nebo Argentiny, Bolívie, Mexika, Peru aj.).²⁶

Zvláště po částečné obměně rekodifikační komise v r. 2007, kdy se jejími členy stali představitelé mladší generace [např. doktoři Ondřej Frinta, Filip Melzer, Jan Petrov, Markéta Selucká, Petr Tégl, Blanka Tomančáková (nyní Vítová)], většinou z akademického prostředí, zesílil zájem o nadnárodní projekty [na prvním místě Návrh společného referenčního rámce (DCFR)]. Rekodifikační komise se k projektům tohoto typu stavěla zatím dosti s rezervou, majíc na paměti, že jde o akademické výstupy, které jako legislativní texty nejsou v praxi aplikovány. Proto byla komise nakloněna brát z obdobných dokumentů spíše v úvahu např. zásady UNIDROIT. Jak bylo uvedeno, k zásadní shodě nad budoucí úpravou došlo v komisi v r. 2005, kdy Ministerstvo spravedlnosti

²² Mimo rámec takto naznačený již věcný záměr opatrně zmiňoval možnost úvahy o případné úpravě trustu (svěfenství). Této úvaze se dostalo při projednávání návrhu věcného záměru v Legislativní radě vlády masivní podpory od profesorky Ireny Pelikánové a vzhledem k jejímu doporučení byla do české kodifikace zapracována zásadní recepce příslušných ustanovení québeckého zákoníku.

²³ Landovy Principy evropského smluvního práva existovaly jako neúplné (jako celek byly publikovány až v r. 2003), Gandolfiho návrh byl uveřejněn rok předtím (GANDOLPHI, Giuseppe et al. Code européen de contrats. Avant-projet. Milano: Dott. A. Giuffrè editore, 2002).

²⁴ DZ k § 1542 – 1549 o.z.

²⁵ DZ k § 1594 – 1596 o.z.

²⁶ Např. DZ k § 15 až 22 nebo k § 1158.

publikovalo první pracovní návrh nové kodifikace. Místy komise konzervativně setrvala na koncepčních základech dosavadní úpravy jen s mírnými obměnami (typický příklad představoval návrh ustanovení o bezdůvodném obohacení). Ale pod vlivem myšlenek vnesených do komise jejími novými členy a zohlednění dalších inspirativních vlivů²⁷ došlo k významným změnám v úpravě celých institutů (promlčení, zastoupení, náhrada škody, bezdůvodné obohacení).

4. Ze zkušeností s přípravou

Jistěže není třeba zvláště zdůrazňovat, že základem pro přípravu zákona je odborná právní práce, za standardních podmínek s podporou té instituce státní exekutivy, která je podle zákonné úpravy dělbou kompetencí gestorem návrhu věcných řešení, že však podstatnou relevanci mají při přípravě a schvalování zákona především politické vlivy prolínající se nejednou s působením různých zájmových entit, ať již institucionalizovanými, anebo neformálně utvářenými ad hoc, často nadto ovlivňované mediálním působením. Tím vším si prošla i příprava české kodifikace, a to poměrně významně, protože občanský zákoník není souborem technických pravidel, ale obsahuje právní pravidla vztažená k problematice, již se každý domnívá rozumět.

V první fázi příprav (v době od roku 2000 až do konce prvního pololetí 2008) byla věc přípravy návrhu zákoníku především odbornou záležitostí, jakkoli na přelomu let 2000/2001 vstoupila do zadání zpracovatelům zákonné osnovy politika, neboť to bylo rozhodování politických orgánů, které propůjčilo věcnému záměru zákoníku povahu vládního zadání a politické směrnice, podle které má být dále postupováno.²⁸

Již pracovní návrh věcného záměru byl projednán a připomínkován dílčími subkomisemi specializovanými na jednotlivé oblasti a podle většinových doporučení upraven. Pracovní výstupy prací na paragrafovém znění byly publikovány tiskem²⁹ i elektronicky (nejprve soukromě, posléze i na webu ministerstva) a diskutovány. Cílem bylo vznikající podobu občanského zákoníku zpřístupnit odborné i laické veřejnosti a neomezit diskuse jen na rekodifikační komisi. Některé složky zainteresovaných této příležitosti využily. Např. finální podoba spolkového práva je výsledkem dlouhodobé součinnosti s reprezentací spolkové sféry, úprava fideikomisární substituce byla do návrhu zákoníku zařazena z podnětu některých notářů, byť s ní věcný záměr nepočítal, zohledněny byly výsledky konferencí atd. Vůbec bylo období prvních necelých osmi let přípravy obdobím odborných debat, jimž politika rozumně ponechala volný prostor. [Výjimkou z pravidla byla příprava nového zákoníku práce (zák. č. 262/2006 Sb.), při které zvítězila tendence vystavět jej jako samostatný, na občanském zákoníku nezávislý a propojený s ním až do účinnosti nálezů Ústavního soudu č. 116/2008 Sb. bizarní metodou delegace.] Přirozeně, zvláště pro představitele akademické obce je typická změna názorů a odborných stanovisek.³⁰ To je jistě legitimní, ale při přípravě

²⁷ Např. ZIMMERMANN, Reinhard: Návrh českého práva promlčení: srovnávací analýza. In: ŠVESTKA, Jiří – DVOŘÁK, Jan – Tichý, Luboš (eds.). Sborník statí z diskusních fór o rekodifikaci občanského práva konaných 9. listopadu 2007 a 4. prosince 2007 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008, s. 13 an.

²⁸ Tak bylo např. v r. 2001 po projednání v Legislativní radě vlády politicky rozhodnuto obnovit zavedení obligatorních civilních sňatků. Návrh věcného záměru předložený Ministerstvem spravedlnosti v tom směru předkládal ke zvážení alternativy. Pracovní verze záměru předložená ke komisionálnímu projednání v rámci ministerstva s odklonem od dosavadního právního stavu nepočítala. Alternativní návrh směřující k zavedení obligatorních civilních sňatků byl do návrhu věcného záměru zapracován z podnětu docentky Senty Radvanové na zasedání subkomise pro rodinné právo 21. 9. 2000. Zpracovatelé osnovy i členové rekodifikační komise byli pochopitelně vázáni vládním zadáním z 18. 4. 2001 a postupovali podle něj až do změny politické instrukce z rozhodnutí ministra Pospíšila na podzim 2008. Kouzlem nechtěného právě v počtě připravené původkyni myšlenky na obnovu obligatorních civilních sňatků vystoupil s kritikou této myšlenky a oslavou obnovy alternativní formy uzavírání manželství HORÁK, Zboj. Proč alternativní forma uzavírání manželství? in DVOŘÁK, Jan – WINTEROVÁ, Alena et al. Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 197 an.

²⁹ Poprvé v mimořádné příloze Právních rozhledů, 2001, č. 10 (ELIÁŠ, Karel. Prvních sto jedna). Věcný záměr byl publikován v Právní praxi, 2001, č. 1 a 2. V publikaci ELIÁŠ, Karel – ZUKLÍNOVÁ, Michaela. Principy a východiska nového kodexu soukromého práva. Praha: Linde Praha, 2001, je věcný záměr publikován po změnách provedených po projednání v Legislativní radě vlády.

³⁰ Ilustrativně lze třemi příklady poukázat na postoje profesorky Ireny Pelikánové. Ta např. při přípravě věcného záměru jako členka subkomise pro obecné otázky soukromého práva 21. 9. 2000

kodifikace si takové obraty v základních paradigmatech není možné dovolit. Rokem 2008, kdy do příprav zákoníku masivně vstoupila politika, přirozeně odborné diskuse nad osnovou zákoníku neskončily. Výše bylo naznačeno, že se těchto debat zapojilo několik set právníků z akademie i praxe a že se většina z nich na navrhovaných řešeních shodla. Je samozřejmé, že to odpůrce nepřesvědčilo a že ti využili jakékoli příležitosti k tomu, aby návrh atakovali různých důvodů. Legitimní je jistě odpor ke změně v představě, že stávající úprava je lepší než nově navrhovaná. Někde však vedly některé oponenty k nesouhlasným vystoupením osobní motivace, uražená ješitnost, touha se zviditelnit, anebo jen konjunkturální využití momentálních situací a nálad.

Jak uvedeno, v druhé polovině roku 2008 začala přípravu návrhu občanského zákoníku postupně stále významněji ovlivňovat politika. Po jeho rozeslání do připomínkového řízení bylo zřejmé, že se práce na návrhu v režii Ministerstva spravedlnosti chýlí ke konci a že lze očekávat další cestu návrhu z exekutivní sféry do Parlamentu. Je dávná zkušenost, že pro přípravu velkých kodifikací je ideální prostředí vlády velkých koalic, které projekt prosadí s vyloučením vlivů politických sil prosazujících řešení ocitající se mimo myšlenkový mainstream společnosti. Vzhledem k tomu, že vlády v letech 2007 – 2009 a v letech 2010 – 2013 byly koaliční, nevyhnul se ani občanský zákoník různým tlakům. Většina z nich však neuspěla (např. v r. 2008 navrhoval ministr kultury za KDU-ČSL upravit v občanském zákoníku i manželství, které nebude možné zrušit rozvodem), a pokud se něco do zákoníku prosadilo, např. právo člověka žít v příznivém životním prostředí (§ 81 odst. 2 o.z.) jako stopa vlivu Strany zelených, nevyvolává to zásadní problémy. V tomto kontextu představovala nejvýraznější politický zásah do kodifikační osnovy opakovaná politická rozhodnutí ministra spravedlnosti (2008, 2010) vyřadit z návrhu ustanovení o registrovaném partnerství a ponechat tuto úpravu jako dosud v zák. č. 115/2006 Sb. ve snaze usnadnit průchod zákoníku zákonodárným sborem.

Prvních sedm let se návrh občanského zákoníku připravoval za čtyř vládních sociálně demokratických premiérů. Dalších šest let za tří vládních vedených premiéry Občanské demokratické strany. To z hlediska logiky fungování politiky ovlivňovalo vystupování opozičních stran. Z doby před rokem 2007 jsem zaznamenal výrok poslance a známého politika ODS, že oni jsou proti novému občanskému zákoníku, protože jsou konzervativní strana. Po r. 2007 se situace změnila a proti novému občanskému zákoníku začali vystupovat někteří sociální demokraté.³¹ Jakkoli např. věcný záměr schválený v r. 2001 sociálně demokratickou vládou předpokládal vyloučení tzv. spotřebitelského práva z kodifikace do speciálního zákona, vystoupili někteří představitelé sociálních demokratů, např. stínová ministryně spravedlnosti Marie Benešová, s kritikou tohoto řešení s argumentem, že se jím zhorší právní postavení spotřebitelů. To vedlo k politické reakci Ministerstva spravedlnosti a rozhodnutí spotřebitelské právo do občanského zákoníku zapracovat.

Nešlo o jediné případy politických rozhodnutí ovlivnivších významně obsah českého občanského zákoníku. Jedním z dalších příkladů byla výrazná liberalizace nadačního práva. Jiným posledním rána myšlence, že by i v zákoně upravujícím obchodní korporace měly být upraveny alespoň některé smluvní typy. A ještě jiná politická dohoda resortů spravedlnosti a místního rozvoje o zapracování vlastnictví bytů do občanského zákoníku. Z politických důvodů byla do návrhu

navrhla opustit dichotomii jednání „jménem právnické osoby“ a „za právnickou osobu“ a pro oboji zavést režim zastoupení, ale v roce 2002 i později toto řešení podrobovala kritice (PELIKÁNOVÁ, Irena. Několik poznámek k prvním paragrafům návrhu občanského zákoníku. *Justiční praxe*, 2002, č. 8, s. 513 an.; Eliáš, Karel. Nad poznámkami prof. Pelikánové k návrhu nového občanského zákoníku. *Justiční praxe* 2002, č. 12, s. 553 an.) Profesorka Pelikánová také jako předsedkyně subkomise pro obligační právo na jejím zasedání 16. 10. 2000 doporučila zařadit ustanovení o nekalé soutěži do občanského zákoníku, ale na zasedání Legislativní rady vlády 5. 4. 2001 vystoupila s návrhem upravit nekalou soutěž zvláštním zákonem mimo občanský zákoník. Na tomtéž zasedání LRV paní profesorka jako zpravodajka k návrhu věcného záměru reagovala na opatrnou zmínku v návrhu, že bude zvažena vhodnost úpravy trustů, dlouhým projevem naléhavě doporučujícím tuto úpravu jako velmi potřebnou zavést s výslovným návrhem převzít úpravu s québeckého zákoníku. Když se tak stalo, mluví dnes (*Právní rádce*, 2014, č. 7) o nevybuchlé pumě a za hlavní problém označuje převzetí institutu z québeckého zákoníku.

³¹ Mezi prvními KŘEČEK, Stanislav. Zamyšlení nad návrhem nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*, 2008, č. 9, s. 19 an. Dlužno uvést, že Stanislav Křeček se jako poslanec velmi poctivě účastnil projednávání vládního návrhu zákoníku v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny, posléze svůj odmítavý názor změnil a v Poslanecké sněmovně pro přijetí občanského zákoníku hlasoval.

občanského zákoníku zařazena úprava rodinného obchodního závodu (§ 700 an.) převzatá z italského Codice civile (čl. 230 bis an.) a s inspirací úpravami v Německu, Rakousku nebo v Polsku a také československou starší úpravou (např. zák. 139/1947 Sb.) byla posílena ochrana zemědělských farem před jejich parcelací spoluvlastníky (§ 1215).

Tím vším může být demonstrováno, že ne vše, co politika na obsahu občanského zákoníku ovlivnila, bylo nutně k jeho škodě. To je zvláště třeba zdůraznit ve vztahu k projednávání vládní osnovy v Parlamentu. Znamé úsloví, že „velbloud je kůň, který prošel parlamentem“, se u občanského zákoníku nepotvrdilo. Ústavně právní výbor se sice usnesl na větším počtu pozměňovacích návrhů, kterými text vládní osnovy doplnil (např. o § 857) nebo pozměnil (např. v § 115 nebo 494), avšak i při tom sledoval celkový kontext vládního návrhu a vyjma změny § 2274, kde je výsledkem zásahu podoba ustanovení působící interpretační a aplikační těžkosti, celkovou podobu kodifikace nezatížil. Nenaplnila se ani obava z tzv. „divokých“ poslaneckých návrhů. Z nich byly Poslaneckou sněmovnou přijaty jen změna § 1059 odst. 2 o.z. po dohodě ministra Pospíšila s místopředsedkyní sněmovny Parkanovou o prodloužení lhůty tam uvedené a racionální návrh sociálně demokratického poslance Babora na doplnění nadpisu nad § 1157 o.z..

Příprava zákona – a zejména zákona takového významu, jakým je občanský zákoník – se neobejde bez pokusů různých zájmových entit ovlivnit jeho výslednou podobu. Po dobu přípravy návrhu zákoníku v její první fázi se rekodifikační komise vyhýbala těmto vlivům, popř. jim nevěnovala pozornost (příkladem mohou být tlaky některých nebankovních entit na vypuštění zákazu lichvy z návrhu). Účinně se komise také bránila tomu, aby tyto zájmové skupiny vysílaly do jejich řad své zástupce. Výjimku představoval případ doplnění komise o předsedu Občanského sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí RNDr. Tomislava Šimečka za působení ministra spravedlnosti Pavla Némce (2004 – 2006). Dlužno ale uvést, že tento člen se v komisi choval korektně a nejrůznějšími podněty přispěl k vyjasnění vznikajícího textu. K oživení snah různých zájmových skupin došlo později, zvláště při projednávání vládního návrhu v Poslanecké sněmovně. Velmi aktivní byla např. sdružení sledující ochranu zvířat. Asociace českých cestovních kanceláří a agentur výrazně rozporovala úpravu náhrady za ztrátu radosti z dovolené (§ 2543 o.z.), zástupci pojišťoven se nemohli smířit s opuštěním koncepce sazebníku pro náhrady újem na zdraví stanoveného vyhláškou ministra zdravotnictví (§ 2958 o.z.) aj. Některé z těchto podnětů byly vyřízeny kompromisem, např. v úpravě zájezdu byl v § 2543 o.z. výraz „ztráta radosti z dovolené“ nahrazen slovy „narušení dovolené“, v § 2925 odst. 3 o.z. byla upravena textace vyvratitelné právní domněnky existence provozu zvláště nebezpečného atd., jiné byly odmítnuty.

Mám-li shrnout své zkušenosti s přípravou zákoníku, pak mohu vytknout tři okruhy, z nichž si lze vzít poučení.

Od přípravy věcného záměru do rozeslání návrhu paragrafového znění zákoníku do připomínkového řízení probíhaly práce na nové kodifikaci v režii Ministerstva spravedlnosti. Za velkou chybu pokládám, že ministerstvo nedbalo o dokumentaci jednání příslušných komisí a subkomisí. Z přípravy věcného záměru zákoníku na ministerstvu jsou k dispozici pouze posudky, které si ministerstvo vyžádalo, publikované příspěvky z konference a soukromé poznámky účastníků jednání, pokud si je vyhotovili a uchovali. Z komisionálního projednávání vznikajícího návrhu paragrafového znění (od r. 2002) se z iniciativy rekodifikační komise začaly zápisy pořizovat péčí externisty JUDr. Jana Hejdy, to však skončilo v r. 2005. Pro další období až do zrušení komise dokumentace chybí. Písemně jsou zaznamenány výstupy oponentních minitýmů činných na přelomu let 2007/2008. Není třeba zdůrazňovat, jak nedostatek dokumentace ztěžuje historický výklad definitivního textu a vědecké zkoumání platného zákoníku. Existuje ovšem dokumentace z připomínkových řízení, z jednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády, zápisy z jednání LRV, zpravodajské zprávy a také dokumentace z projednávání vládního návrhu v Parlamentu.

Obtížné bylo pro tým Ministerstva spravedlnosti dvojí připomínkové řízení k návrhu paragrafového znění zákoníku a je to zásluha především legislativní sekce ministerstva a tehdejšího náměstka Františka Korbela, že z těchto procesů návrh zákoníku vyšel bez poškození. Velmi časté bylo, že připomínková místa vzdělaná především ve správním právu, nerozuměla základním stavebním paradigmatům soukromého práva, a že také sledovala především své resortní zájmy.³²

Na závěr: politicky obratný a organizačně schopný ministr, jakým byl v té době v České republice Jiří Pospíšil, byť i s ním to někdy nebylo jednoduché, dokáže v součinnosti s rozumnými

³² Pro ilustraci lze uvést požadavek Ministerstva životního prostředí na doplnění ustanovení o prevenci škodám (§ 2900 o.z.) o povinnost chránit životní prostředí provázený argumentem, že to správním orgánům umožní lépe ukládat pokuty.

členy zákonodárneho sboru mnoho. Jiří Pospíšil má na přijetí nového občanského nepřehlédnutelnou zásluhu. I to se však může proti dosaženému výsledku obracet, pokud další politická vláda začne proti výsledku jeho práce argumentovat ad personam a nikoli věcně.³³

Přípravu českého občanského zákoníku provázely diskuse, kontroverze, kladné i záporné mediální reflexe. Nový zákoník otevřel nový svět možností. Některé jeho odpůrce to děsí. Dlouhodobý kritik kodifikace, místopředseda ČSMKOS Vít Samek uvedl, co mu vadí: „Dnes člověk věděl, že tu je zákon, který velmi přesně popisuje, co se smí a co se nesmí. A člověk se jenom v určitých směrech, kde to ten zákon dovolil, mohl odchýlit. Od Nového roku se (...) věc úplně obrátí. Lidé si budou moci vzájemně ve smlouvách sepsat cokoli podle své domluvy a zákoník bude sloužit jako metodická pomůcka.“³⁴ Proti tomu lze postavit ironickou reakci na kritiku zákoníku z pera vzdělaného blogera, byť právního laika, Vladimíra Volka: „Občan bude nést odpovědnost za své činy, bude na něho uvalena bída svobodné vůle, která bude výrazně méně svázána dosud poměrně úzce vymezenými pravidly pro fungování jeho života. (...) Hruža. Stát už nebude řídit mé kroky?“³⁵ Přesně tak to je. Funkce občanského práva a soukromého práva vůbec není působit jako státní nástroj řízení společnosti, jak se u nás vnímalo ne tak dávno.³⁶ Funkcí soukromého práva je umožnit a chránit svobodné utváření soukromého života.³⁷ V důrazu na přirozené právo člověka brát se o vlastní štěstí (§ 3 odst. 1 o.z.) se sbíhají konstitucionalistický akcent na svobodu lidí a vůdčí zásada soukromého práva spojená s autonomií vůle.

3 ROZUM SOUDCE

Český zákonodárce postavil do úvodu nového zákoníku (hlava I části první) čtrnáct paragrafů, jejichž dikce a obsah působí na některé čtenáře nezvykle. Nejde jen o formulaci o přirozeném právo každého hledat si své štěstí sám, ale i o jiná znění. Např. v § 2 odst. 3 o.z. čteme příkaz, že „výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské citění.“ Odráží myšlenku vyjádřenou v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. Rv I 407/22 ze 17. května 1922 (Váž. 1680): „musíť všecko právo býti lidské, humanní, odpovídající lidskému citění, nikoli urážeti je krutostí a bezohledností, k níž právnícká schémata, do posledních svých důsledků praktikovaná, ovšem v konci konců vedou, zkrátka právo pozitivní musí býti podstatně v souhlase s právem přirozeným (...) jež není nic jiného, než příkaz obecného lidského svědomí.“

V době konání Bratislavského právnického fóra 2015 se dovršuje druhý rok účinnosti české kodifikace. Proto se chci v této části referátu zaměřit pozornost, jak soudy a soudci – a především ti na prvním stupni rozhodování, kteří jsou v bezprostředním styku s tím, „jak pravidlo s papíru vstoupí v život,“ a rozhodují, „jak tam, na té horké půdě, kde nežijí konstruované mátohy, ale živí, myslící a citící lidé, bude působit.“³⁸ A zaměřím se na to, jak justice pracuje se zásadami a generálními klauzulemi obsaženými v úvodní partii občanského zákoníku – právě proto, že slova a výrazy jako „štěstí“,³⁹ „obyčejné lidské citění“ nebo „rozum průměrného člověka“ v době příprav zákoníku

³³ Např. Robert Pelikán, ještě jako první náměstek ministryně spravedlnosti, prohlásil 19. 8. 2014 v ČT24, že „ministr Pospíšil toužil mít svůj pomník a zcela nezodpovědně pustil do praxe něco, co k tomu nebylo způsobilé.“

³⁴ In MENSCHIK, Tomáš – CECHL, Pavel. Vítejte v říši chaosu. Týden, 16. 12. 2013, s. 26.

³⁵ VOLKO, Vladimír. Nový občanský zákoník – hrozí smrt vyděšením. Satane ustup! dostupné na <http://volko.blog.idens.cz/c/379612/Novy-obcansky-zakonik-hrozi-smrt-vydesenim-Satane-ustup.html> (3. 11. 2014)

³⁶ KNAPPOVÁ, Marta – ŠVESTKA, Jiří. Stav, problémy a některé předpokládané změny dalšího rozvoje socialistického občanského práva in ČEŠKA, Zdeněk – ŠVESTKA, Jiří (eds.). Sborník referátů a diskusních příspěvků ze II. mezinárodní konference socialistického občanského práva hmotného a občanského práva procesního, konané ve dnech 28. – 30. května 1985 v Praze. Praha: Univerzita Karlova, 1987, s. 15.

³⁷ TUOR, Peter – SCHNYDER, Bernhard. Das schweizerische Zivilgesetzbuch. 9. vydání. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1975, s. 15.

³⁸ SVOBODA, Emil. O vývoji v právu. In: Obrany a útoky. Praha: Al. Srdce, 1926, s. 20.

³⁹ Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 916/13-1 ze 17. 2. 2015 parafrází § 3 odst. 1 o.z. zdůraznil, že „osobní svoboda, jejíž ústavní garance je zakotvena v čl. 8 Listiny základních práv a svobod, představuje v demokratickém a právním státě jednu z nejdůležitějších hodnot. Je předpokladem toho, aby si mohl každý sám uspořádat svůj vlastní život, aby mohl rozhodovat o jeho podstatných aspektech a svým jednáním usilovat o vlastní štěstí.“

a diskusiách nad jeho osnovou vyvolávaly nejednou podiv, nesouhlas alebo i ironické úšklebky. Hlavně se však zvedaly námitky tím směrem, že soudy budou v nové úpravě tápat a neporadí si s ní. Český občanský zákoník se postavil na stranu důvěry v soudce a manifestoval ji nejen ve svých úvodních ustanoveních (zvláště srov. § 10 odst. 2), nýbrž i v řadě konkrétních úprav.

Úvodní ustanovení o.z. samozřejmě pracují i s pojmy, jež právníci dobře znali a znají. Typickým příkladem jsou dobré mravy. V této souvislosti chci poukázat na důraz zákoníku na dobré mravy v souvislosti s úpravou konkrétního institutu. V § 846 o.z. se stanoví, že „zletilého lze osvojit, není-li to v rozporu s dobrými mravy“ a navazující ustanovení obsahují další právní pravidla pro tento případ. Jde o nový, resp. obnovený institut.⁴⁰ Myšlenka jeho restituce nebyla přijímána ani při projednávání věcného záměru zákoníku jednoznačně.⁴¹ Podívejme se tedy, jak se tato úprava projevila v praxi. Byl vydán větší počet rozhodnutí,⁴² z nichž většina vychází z pojetí, že „osvojení zletilého není v rozporu s dobrými mravy, pokud se osvojitel k osvojovanému choval jako k vlastnímu již v době jeho nezletilosti, pečoval o něj, vyrůstal s ním ve společné domácnosti“ (tak Okresní soud v Pardubicích, sp. zn. 25 C 28/2014). Institut je využíván k dosažení souladu právního stavu a sociálního rodičovství vzniklého někdy před mnoha desetiletími (výjimkou nejsou případy, kdy se sociální rodičovství začalo rozvíjet po uzavření dalšího manželství matkou dítěte v 60. nebo 70. letech XX. stol.), někdy i v době zcela nedávné (např. v r. 2008). Docela mimořádný případ napadl bezprostředně po účinnosti o.z. již dne 9. 1. 2014 k rozhodnutí Okresnímu soudu ve Vsetíně (sp. zn. 13 C 3/2014 z 6. 3. 2014). Navrhovatelé se domáhali osvojení muže narozeného v r. 1944 ženou narozenou v r. 1918. Zvláštní byl nejen vysoký věk účastníků, ale i fakt, že se osvojitelkou měla stát biologická matka osvojovaného, již se syn narodil v manželství a která souhlasila s jeho osvojením, k němuž došlo v r. 1958. Tito osvojitelé již zemřeli v letech 1986 a 1993. Z rozsudku je zřejmé, že k osvojení došlo proto, že biologičtí rodiče osvojovaného byli politicky pronásledováni (otec, vlastník posléze znárodněné parní pily, byl popraven v r. 1951) a jejich syn by z toho důvodu nemohl studovat na střední ani vysoké škole. Soud návrhu vyhověl a zaujal právní názor, že „osvojení zletilého vlastní biologickou matkou je možné. Za situace, kdy navrhovatelka dala souhlas s osvojením svého tehdy nezletilého syna z důvodu politické perzekuce její rodiny, a ztratila tak k němu rodičovská práva, není toto osvojení v rozporu s dobrými mravy.“

Párovým pojmem k dobrým mravům je v o.z. veřejný pořádek (§ 1 odst. 2). I jeho obnovení jako obecného kritéria civilního práva významného pro odlišení reprobovaných a aprobovaných právních jednání nebo i kogentních a dispozitivních právních pravidel provázely v některých odborných kruzích rozpaky. Zatímni zkušenosti však naznačují, že soudy tento pojem dobře chápou jako právní maximum sledující mj. ochranu skupin osob sociálně nebo ekonomicky významně zranitelných. Např. Okresní soud v Jihlavě (sp. zn. 3 C 88/2015 z 30. 6. 2015) rozhodl o neplatnosti smlouvy o úvěru „protože jednou ze smluvních stran byl spotřebitel, bylo nezbytné při posuzování právního vztahu aplikovat vedle občanského zákoníku i ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru, dle kterých je poskytovatel úvěru povinen s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr. (...) Musí sám vyvinout potřebné úsilí, ke zjištění skutečností, zda spotřebitel bude v budoucnu schopen poskytnutý úvěr splácet, a k prověření spotřebitelových tvrzení. Pouhá ničím nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady (...) Úvěr pak může poskytnout jen za situace, kdy je ze zjištěných informací zřejmé, že spotřebitel bude schopen úvěr splácet, jinak je smlouva o úvěru neplatná. V tomto konkrétním případě, z žalobcových tvrzení a předložených listin nikterak nevyplývá, že by se žalobce před podpisem smlouvy o úvěru zabýval otázkou schopnosti žalovaného v budoucnu dostát svým závazkům ze smlouvy o úvěru. Smlouva o spotřebitelském úvěru uzavřená mezi žalobcem a žalovaným je tedy neplatná, když k této skutečnosti je soud povinen přihlížet ve smyslu ustanovení § 588 občanského zákoníku i bez návrhu, neboť takovéto

⁴⁰ Úpravu osvojení zletilého vyloučil zák. č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, s odůvodněním (DZ k § 63), že osvojení nemá být „právním prostředkem k tomu, jak z nedostatku jiných možností zachovat rodinu jako kapitalistickou buňku“.

⁴¹ Zápis ze 69. rozšířeného zasedání Legislativní rady vlády konaného 5. 4. 2001 v Kolodějích, s. 111 – 113. V návrhu stanoviska LRV, který podpořili např. V. Mikule nebo Z. Kučera, se doporučovalo osvojení zletilého neobnovovat. Nesouhlasný postoj Ministerstva spravedlnosti podpořili např. M. Mazanec nebo I. Pelikánová získal nakonec podporu LRV i vlády.

⁴² Např. okresními nebo obvodními soudy v Hradci Králové (sp. zn. 20 C 31/2014 z 24. 4. 2014), pro Prahu 8 (sp. zn. 26 C 31/2014 ze 4. 9. 2014), v Pardubicích (sp. zn. 25 C 28/2014 ze 17. 10. 2014 nebo 25 C 156/2014 z 12. 12. 2014), v Jihlavě (sp. zn. 6 C 1053/2014 z 22. 4. 2015)

jednání žalobce (nedostatečné zjištění schopnosti žalovaného splácet úvěr) odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek.“

Velmi zajímavé je, jak se soudy ujaly aplikace § 2 odst. 3 o.z. Zásada, že výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské citění, se již odrazila nejen v judikatuře Ústavního soudu,⁴³ ale hlavně s ní také dobře pracují prvostupňové soudy. Jde např. o rozhodování o výživném⁴⁴ nebo o dědictví.⁴⁵ Pozoruhodný je v této souvislosti rozsudek Okresního soudu ve Vsetíně (sp. zn. 9 C 143/2009 ze 14. 3. 2014) řešící dosti složitý právní případ: Žalobce se jako vlastník pozemků druhdy sdružených při kolektivizaci do zemědělského družstva, na nichž družstvo posléze vybudovalo vlastní stavby, domáhal vůči nájemného za užívání pozemků družstvem. Po přijetí zákona o půdě (zák. č. 229/1991 Sb.) vznikl mezi stranami nájem ex lege. Následně strany uzavřely v letech 1993 – 1996 smlouvy o nájmu těchto pozemků na deset let. Uplynutím doby ujednaný nájem zanikl a obnovil se nájem zřízený zákonem o půdě. Protože mezi stranami nedošlo k dohodě o výši nájemného, měl by se uplatnit § 671 obč. z. (srov. aktuální znění platného slovenského občanského zákoníku) a nájemné by mělo být určeno ve výši obvyklé v době vzniku nájmu. Soud vzal v úvahu, že by takto určené nájemné vůbec neodpovídalo tržní situaci a s odkazem na § 2 odst. 3 o.z. judikoval, že „jak konstatoval znalecký ústav a jak vyplývá i z provedeného dokazování, řeší soud situaci zcela atypickou, vzniklou jako důsledek socialistického zákonodárství nerespektujícího vlastnictví soukromých osob. Ani samotný zákon dosud jednoznačně veškeré komplikace spojené s konkurencí vlastnictví nevyřešil (viz výše). Doslovná aplikace tohoto ustanovení, na jehož základě by pokračoval stav zakonzervovaný v 90. letech minulého století (v době »uzavření« smlouvy), za situace, kdy tyto smlouvy ani nelze označit za »dobrovolné«, a vzhledem ke všem výše uvedeným okolnostem, by zcela zjevně byla v rozporu s dobrými mravy a vedla by ke krutosti spočívající v nerovnováze hodnoty nemovitostí a výše nájemného. Proto soud za užití § 2 odst. 3 stanovil nájemné nikoliv ke dni »uzavření« smlouvy, ale v době, za kterou je nájemné požadováno, tedy nepoužil plně znění ust. § 671 odst.1, a to v části určení doby obvyklého nájemného, pro rozpor s dobrými mravy.“

Právní pravidlo § 4 odst. 1 o.z., stavící na vyvratitelné právní domněnce existence rozumu průměrného člověka s schopností užívat jen s běžnou péčí a opatrností, argumentačně využil Obvodní soud pro Prahu 8 (sp. zn. 12 C 317/2013 z 19. 6. 2014) k závěru, že pokud jsou „podstatné náležitosti kupní smlouvy obsahem jedné strany dobře čitelného a přehledného textu, kterou si účastník před jejím následným podpisem náležitě nepřečte, musí jít důsledky takové lehkomyšlnosti k jeho tíži a nemůže se jednat o omluvitelný omyl.“

Týmž právním pravidlem se zabýval k námitce obviněného Nejvyšší soud v trestní věci,⁴⁶ když řešil, zda je toto hledisko použitelné pro trestní právo, resp. pro revizi závěru, že obviněný konal s eventuálním úmyslem. Logicky dospěl k závěru, že tato použitelnost dána není, což odůvodnil tak, že „problematika zavinění pachatele je v konkrétně řešené věci posuzována podle kritérií, které stanoví sám trestní zákon (resp. v případě mladistvých pachatelů též zákon č. 218/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tj. s přihlédnutím k poznatkům, které se vztahují k osobě pachatele (jeho přičetnost), a k těm poznatkům, které jsou rozhodující pro posouzení psychického vztahu pachatele k porušení či ohrožení objektu trestného činu nebo jeho předmětu útoku, jakož i k jeho jednání uvedenému v trestním zákoně, které je vyvolávají, posuzovaných podle příslušných ustanovení tr. zák. Dovolával-li se proto obviněný toho, že při posuzování jeho zavinění, resp. toho, zda »zachoval či nikoli průměrnou míru opatrnosti, ono diligentis patris familias, jak je má na mysli i občanský zákoník v § 4 se svým průměrně nadaným a opatrným člověkem«. Podle § 4 odst. 1 o.z. se má za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat, by se mělo přihlížet k citovanému vymezení, z čehož dovozuje, že „hledisko průměrně opatrného člověka není hlediskem člověka přeopatrného“, pak je nezbytné poukázat na to, že citované ustanovení o.z. se při posuzování zavinění v trestním řízení neuplatňuje. To při zopakování poznatku, že i nyní se zavinění v trestním právu posuzuje s přihlédnutím k požadavku na dodržení potřebné míry opatrnosti, ovšem právě jen v případě zavinění z nedbalosti.“

⁴³ Usnesení II. ÚS 1007/15 z 23. 6. 2015.

⁴⁴ Okresní soud v Jihlavě, sp. zn. 9 C 82/2013 z 27. 4. 2015.

⁴⁵ Obvodní soud pro Prahu 1, sp. zn. 18 C 103/2013 z 29. 4. 2014.

⁴⁶ Usnesení sp. zn. 6 Tdo 449/2015 z 20. 5. 2015.

V některých jiných případech však judikatura v necivilních věcech vzala ustanovení o.z. v úvahu. Tak např. Nejvyšší správní soud⁴⁷ aplikoval § 20 o.z. ukazující na pojem právnické osoby při usuzování, zda jsou žalobce a žalovaný právnickými osobami. Krajský soud v Hradci Králové (pobočka v Pardubicích)⁴⁸ v rozhodování o správní žalobě zamítl žalobu týkající se aplikace zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím mj. i s odkazem na § 8 o.z., podle něhož zjevně zneužití práva nepoživá právní ochrany.

Tři rozhodnutí posledně uvedená dokládají komplikované, ale přece jen dobře čitelné propojení soukromého práva s právem veřejným a justifikují jejich vazbu pod úhlem doktrinárního pojetí na veřejné právo jako na právo zvláštní. Z pohledu teorie zvláštního práva⁴⁹ je soukromé právo je právo obecné, veřejné právo je vůči němu zvláštní. To vysvětluje, že na úrovni jednoduchého práva veřejné právo vyrůstá na základně práva soukromého, řada soukromoprávních pojmů a institutů se uplatní ve světě práva veřejného subsidiárně. Neuplatní se však v případech, kdy toto právo má svoji zvláštní úpravu a speciální konstrukce, jak na to ukazuje např. citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 449/2015. Trestní právo pojímá zavinění a jeho formy (úmysl přímý a eventuální, nedbalost vědomá a nevědomá) podstatně odlišně od práva civilního (úmysl zlý a prostý, nedbalost hrubá a lehká).

Z referencí o vybraných právních případech rozhodnutých za účinnosti o.z. je zřejmé, že některé z nich vznikly za účinnosti předchozí kodifikace. Zákoník v přechodných ustanoveních zavedl nepravou retroaktivitu pro práva osobní, rodinná, věcná (§ 3028 odst. 1) a pro právo dědické stanovil, že se použije právo platné v den zůstavitelovy smrti (§ 3069). Pro obligace nepravou retroaktivitu výslovně vyloučil (§ 3028 odst. 2) až na několik málo výjimek. Pokud však jde o § 1 – 14 o.z., stanovil v § 3030, že se použijí i na práva a povinnosti posuzované podle dosavadních právních předpisů. Zákoník tedy výslovně nařídil, aby i v posledně uvedených právních případech byly aplikovány zásady v jeho první hlavě výslovně formulované, jejichž platnost a právní význam však akcentovala doktrína již dříve, nehledě na to, že mnohé z nich ve svých nálezech formuloval nebo se jich dovolával Ústavní soud, ať již jde o důraz na ústavní konformitu, ochranu svobody, dobré víry, presumpci poctivosti a další. Obecné právní zásady jako hodnotová kritéria slouží tomu, aby „právníká schémata, do posledních svých důsledků praktikovaná,“ neobrátila právo proti jeho pravému účelu, kterým má být v důsledku „dobré uspořádání práv a povinností“ (§ 10 odst. 2 o.z.). Hlavním účelem § 3030 o.z. je motivovat soud ke zvažování případného odklonu od některých přepjatě formalistických přístupů projevivších se v předchozí judikatuře a kritizovaných Ústavním soudem důrazně a opakovaně.⁵⁰ Je přirozené a sociálně i psychologicky pochopitelné, že ke změně přístupu není někdy chuť a ochota.

Poučný je v tomto směru rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3612/2014 z 16. 6. 2015. Skutkově šlo o případ, kdy společnost s r.o. prodala budovu a několik pozemků v lednu 2008 fyzické osobě. Kupující nabyl vkladem do katastru nemovitostí k předmětu koupě vlastnické právo. V dubnu 2008 a v dubnu 2009 zřídil nový vlastník k nabytým nemovitostem ve prospěch banky zástavní právo k zajištění dluhů z úvěrových smluv. Prodávající společnost od kupní smlouvy odstoupila, protože kupující nezaplatil celou kupní cenu ani v dodatečně přiměřené lhůtě, a dosáhla obnovení katastrálního stavu, resp. obnovení zápisu svého vlastnictví. V předmětném sporu se domáhala vůči bance určení, že předmětné nemovitosti nejsou zatíženy zástavním právem. Soud prvního stupně žalobě vyhověl. Krajský soud v Praze jako soud odvolací žalobu zamítl. Odkázal na § 3030 o.z. a na posuzovaný případ aplikoval zásady formulované v § 6 odst. 2 a v § 7 o.z. Zdůraznil, že žalovaná banka „zachovala při ověřování správnosti převodu předmětných nemovitostí náležitou opatrnost a pečlivost“ a uzavřel, že „je třeba dát přednost zástavnímu právu žalované nabytému v dobré víře a poskytnout mu právní ochranu, a postavit je nad princip ochrany vlastnického práva“, neboť postupu prodávající společnosti „nemůže být poskytnuta soudní ochrana v situaci, kdy jí - přes platně uzavřenou kupní smlouvu - zůstalo vlastnické právo k převedeným nemovitostem zachováno proto, že později využila svého práva od kupní smlouvy odstoupit

⁴⁷ Rozsudek sp. zn. 3 As 182/2014 – 34 z 12. 8. 2015.

⁴⁸ Rozsudek sp. zn. 52 A 76/2014 – 97 ze 13. 2. 2015.

⁴⁹ Hurdík, Jan in HURDÍK, Jan et al. *Úvod do soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 18 a násl; Hendrych, Dušan in HENDRYCH, Dušan et. al. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 24; MIKULE, Vladimír. *Důvody a význam rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým*. *Správní právo*, XLIV, 2011, s. 8.

⁵⁰ Lze poukázat na několik desítek rozhodnutí Ústavního soudu, počínaje nálezem sp. zn. III. ÚS 224/98 z 8. 7. 1999 a konče nálezem sp. zn. IV. ÚS 228/14 z 10. 2. 2015.

s poukazem na neplatnost právních úkonů, na nichž se podílela.“ Prodávající tudíž "musí nést následek svých minulých jednání ". Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení mj. s výslovným upozorněním, že § 3030 nelze aplikovat v rozporu s ustálenou judikaturou. Není vyloučeno, že tento právní názor bude v dalším řízení korigován, neboť Ústavní soud ještě za účinnosti občanského zákoníku z r. 1964 opakovaně kladl zvláštní důraz na spravedlivou ochranu dobré víry. Příkladem může být nálezn sp. zn. II. ÚS 165/11 z 11. 5. 2011, v němž se uvádí: „Jelikož princip ochrany dobré víry nového nabyvatele působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka, je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, pak tak, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti. Osoby, jimž dobrá víra svědčí, totiž nenesou žádný díl odpovědnosti za neplatnost smlouvy uzavřené mezi právními předchůdci a s ohledem na svou dobrou víru mohly v mezidobí nemalým způsobem zhodnotit inkriminované nemovitosti. Osobě, která učinila určitý právní úkon s důvěrou v určitý, jí druhou stranou prezentovaný skutkový stav, navíc potvrzený údaji z veřejné, státem vedené evidence musí být v materiálním právním státě poskytována ochrana.“

4 ZÁVĚR

Účelem tohoto referátu bylo podělit se s kolegy ze Slovenské republiky o část zkušeností nabytých při práci na kodifikaci občanského práva v České republice a první poznatky s uplatňováním ustanovení našeho nového občanského zákoníku v rozhodovací praxi. Viděli jsme, že zatím se v aplikační praxi projevila - až na jednotlivosti - vzácná schopnost justice rozumně rozvíjet myšlenky ukotvené do občanského zákoníku zákonodárnou mocí. Myslím, že si slovenská strana sama vyhodnotí, co z toho by pro ni mohlo být užitečné pro její vlastní poučení.

Kontaktné údaje:

Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš
Vysoká škola podnikání a práva, a.s., Praha
Česká republika

THE ROLE OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE IN SAFEGUARDING EFFICIENCY OF AND TRUST IN THE JUDICIAL POWER

Eckart Ratz

Supreme Court in Austria

1 INTRODUCTION

Ladies and gentlemen! I am well aware of the fact, that my English is quite poor. Nevertheless I could not resist the temptation of accepting your invitation to contribute some thoughts before so august an audience at an important University of our neighbouring country.

2 EFFICIENCY AND INDEPENDENCE OF JUDGES

The main subject of this morning is efficiency and trust. These two indispensable and central goals of every system of law essentially have to be strived for by the judicial power. At the same time they appear to be mutually exclusive.

On one hand regulation and centralization constitute important tools to increase **efficiency** and foster judicial processes, lending creed to the importance of centralized leadership. On the other hand **trust** in jurisdiction is especially established and enhanced by *decentralization* and *independence*.

In Austria administrative officials are accountable to highest organs of the executive power and the executive power in turn is accountable to the Parliament as representative of the people. The office of a judge – in contrast – is defined by the lack of responsibility towards others.

We are all familiar with the answer, given by the President of the Berlin-Superior-Court to Frederic II, requesting justification for a decision: „The Superior Court“, he said, „has decided, that’s all there is to it.”

About 50 years ago, the independence of Austrian judges was succinctly described by an eminent scholar in constitutional law, *Robert Walter*, to the following:

It consisted – he wrote – „in a special position of the judge vis-à-vis the sources of law. As opposed to administrative officials, to a judge an instruction is not a source of law and therefore to be disregarded. He is only bound by legal norms, which are also binding for subjects of the law, that are outside of the organizational apparatus of the state.” „Judicial independence” he continues, “is not a privilege for the judge, but a guarantee for the subjects of the law”.

Theo Öhlinger, another important scholar in Austrian constitutional law, recently emphasized, that apart from freedom from instructions, which means independence in a narrower legal sense, the independence of a judge also includes an internal, personal independence. On one hand this requires an appropriate character of a judge and on the other hand a social and organisational environment, where his independence is respected, providing significant latitude.

Freedom from instructions in turn was one side of independence, the other one was, that judges were **bound by the law**. In a democracy – he says – “the law embodies the will of the people, therefore nature and value of democracy are realized by the fact that judges are bound by the law.”

As Europe is moving together, a gap has opened between **democracy** and the **rule of law**. At the same time we are facing a **massive increase** in the significance of court-decisions. A most prominent expression is the so called supremacy of EU-law. The notion of supremacy again – which may rule out even constitutional law – was shaped by decisions of the European Court of Justice, beginning with *Van Gend en Loos* some 50 years ago.

The area of tension between the principles of democracy and the rule of law has to be balanced out as far as possible. Both, members of Parliament as well as Judges, should **really want** – in the first place – that democratically enacted laws should be obeyed.

Laws however, that delegate **political duties** to the courts, be it for inability, because they are poorly made – by which they lose their steering potential –, or be it for lack of willingness, because political decisions seem to be impossible, such laws undermine democracy by shifting the responsibility for social value-judgments towards judges.

The law-making component of every jurisdiction – unavoidable though it is – remains an irritating fact. The democratic deficits of this kind of generation of law therefore – according to *Öhlinger* – required a high degree of justification of rulings as compensation, especially of highest courts. Only by fulfilling this duty can the courts bring themselves into accordance with the principle of the division of powers.

3 INTERFACE OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW

Highest courts hold a central position at the interface between national law, which is the law with the strongest democratic legitimation, the EU-law and European fundamental rights. We as judges of the Austrian Supreme Court are well aware of our function as intermediary between these components of our law-system and try to fulfil it in different ways.

This can be illustrated by the following example, which also shows the *only just mentioned* tension within the division of powers:

The Austrian penal procedure is principally restricted to two instances. If in first instance a panel of judges has decided, the Supreme Court decides as second and last instance on the – central – question of fault. In cases of a single judge acting as court of first impression, the Regional Court or the Higher Regional Court is the court of last resort.

Since the beginning of the past century, jurisdiction has been more and more transferred from panels to single judges, with the effect that the Supreme Court insofar is no longer in charge. All proceedings concerning penal-media-law for instance are decided by the Higher Regional Courts and appellants against Austrian court decisions, concerning the fundamental right of freedom-of-speech, have won their cases in Strasbourg as regular as a clockwork – an amazing seven times in 2006.

That's why the Supreme Court has taken radical measures. It turned a stipulation of the Code of criminal procedure, which requires it to **implement** decisions of the ECtHR on request of a party prevailing there, upside down. Instead of forcing parties to appeal to the ECtHR, the Austrian Supreme Court in a landmark decision decided to grant a party, alleging that his fundamental human rights were violated by a criminal court, a right to invoke the Supreme Court, in order to obtain **decision** on that question after exhaustion of all legal remedies.

Since then, everybody involved in the procedure, which is not only the defendant, but also a witness or any other person involved, may appeal to the Supreme Court under the same procedural conditions used before the ECtHR. The Supreme Court thus simply anticipates the findings of the ECtHR.

Already in the said landmark decision, the Supreme Court announced, that all violations of fundamental rights in a *wider* sense of the word can be the cause of this sort of collateral appeal, which means not only violations of the ECHR, but also violations of fundamental rights, granted by EU-law and by *constitutional* as well as *ordinary national* law.

As opposed to appeals to the ECtHR, it is by no means necessary, to wait for a **final** decision on the **merits** of the case, unless the human-rights-infringement can be *accepted and compensated* in its **entirety** in the course of an appeal.

Since the legal basis for this kind of remedy historically was provided exclusively for national retrials **after** the state having lost his case in Strasbourg, the Supreme Court was massively criticised by scholars. Despite the fact, that a great number of such appeals were lodged, legislation nevertheless did not see any reason to change the law in order to stop them or provide another sort of remedy.

On the contrary, criticism has completely abated and – moreover – the new remedy, shaped by the Supreme Court, was recently declared to be a “golden capstone” in the building of the protection of fundamental rights by *Peter Lewisch*, a leading scholar in constitutional as well as penal law.

4 POSITION OF THE SUPREME COURT TO PROVIDE EFFICIENCY

1. Civil matters

Every code of procedure obviously is the result of a compromise: correct result in as little time as possible at lowest possible expense. Hence the focus has to be put upon the **proper relation** between **effort**, constituted by time and expense, and **success**, which is the result.

Since the end of the 19th century Austria places reliance upon a strong position of the judge, in civil as well as in penal procedures. As far as civil law is concerned, *Franz Klein* – the author of the Austrian Code of Civil Procedure – was of the opinion, that the principle of **party disposition** –

at that time prevailing in France and Germany – should be limited. Civil proceedings should be tightened and therefore determined by the judge, not by the parties.

Hence *Rudolf von Jehrings* postulated „Fight for the law“ should, according to *Franz Klein*, be a duty of the state, whereas the „unnatural passivity of a judge“ was pestilent for the socially disadvantaged.

Focus on the substance, on the bare essentials, is most necessary in areas, where legal questions condense – at the highest courts. Parties cannot be encouraged to put general public interest over their own. Hence the code of procedure has to intervene. An appeal to the Supreme Court therefore is only admissible by now, if a legal question of importance is at stake, be it for **legal unity, legal certainty or legal development**.

2. Penal matters

According to our **criminal**-procedure the issue of fact in major cases does **not** underlie an appeal. This issue – as a rule – shall be clarified by panels as court of first impression under the chairmanship of a well- trained judge, being responsible for the wording of the court opinion.

The lack of *judicium novum* at appellate-level is compensated by a sophisticated system of grounds for nullity, consisting of strictly formalized legal categories, which – carefully handled – provide a high degree of predictability and steering potential for the procedure at first instance.

And there is one more supervisory-mechanism, provided by the Austrian criminal-procedure since 1850: The Procurator General is empowered to submit any question of decisive importance **at any time** to the Supreme Court. Thus he would be able to bring questions in order to put things on the right track even from the very beginning of complicated criminal proceedings.

In my opinion, the instrument is not yet appropriately made use of under this specific aspect. Instead, it is brought into action only after the fact, to overrule decisions of lower courts having become legally binding.

5 NO PLEA BARGAINING

Finally – to emphasize **trust as opposed to efficiency** as a last point – the Supreme Court of Justice holds a line against plea-bargaining. Plea-bargaining simply seems to be the result of an overburdened judicial system.

In Anglo-American jury-trials the parties play the role of fact-finders. Prosecutor and defendant are opposing each other – eyeball to eyeball – equally armed. The members of the jury as laymen do not have to give reasons for their decision, even if there is conflicting evidence.

The classic Continental-European-procedure is completely different. It relies on professional judges instead of a jury composed of laymen. And this very fact opens up the opportunity to provide a wording of the court-opinion, that far exceeds the proper amount of reasons, required by the ECHR.

This duty can only be fulfilled by a professional judge. So the judge *ex officio* has to find the truth. Insofar our penal-law-system is inquisitorial. The continental European presiding judge from the very beginning of the trial is obliged to understand and legally categorize every fact of the case in every detail and to face every argument in a clear and concise manner.

When facts are complex, this may be difficult. Temptation therefore is high, that a judge “suffering the slings and arrows of an outrageous” procedure in a battlefield of conflicting interest, is willing to find the solution in a simple plea-bargain, concerning **fault and sanction**, rather than only the **track of the proceedings**.

But a presiding judge in Austria, whose findings of the facts determines the appeal-procedure to a great extent, can build up much stronger **threatening postures** than the arbiter of the Anglo-American system.

Such power needs effective control, open to the public, with clear and publicly exercised rights of defence. Anything happening behind closed doors would tempt the protagonists: not only the judge, who otherwise could easily get rid of a lot of work for not being compelled to examine the file with due scrutiny; but also the defence-attorney, who does not only defend **one single** client before the same judge.

Knowing that he is in some way dependent on his goodwill, he would not only consider the interests of this but also future clients, when the judge offers a plea- bargain. As criminal procedures are becoming more and more complex, the judge should not be obstructed in serious attempt to find the truth. Instead of that, he should be able to pursue that goal in the most direct way possible.

Therefore the rights of prosecutors and defence-attorneys must be shaped in a way, that provides both parties only with remedies **necessary** to keep judges on the path of virtue, but leave judges appropriate means to stride ahead without undue distraction. Only if this is kept in mind, the clear position of the Austrian Supreme Court can be justified, according to which plea-bargains are strictly forbidden and subject to disciplinary and even criminal charge.

6 CONCLUSION

So much for some quite randomly selected examples of the efforts of the Austrian Supreme Court to strengthen efficiency of and trust in our law system.

But now I won't keep you any longer. You are facing a vast and immensely impressive schedule. I wish you an inspiring dialogue and an animated discussion.

Contact information:

Hon. Prof. Dr. Eckart Ratz
President of the Supreme Court in Austria

PRÁVNÍ A SPOLEČENSKÉ NASTROJE NA EFEKTIVNĚJŠÍ A DŮVĚRYHODNĚJŠÍ SOUDNICTVÍ

Pavel Rychetský

Ústavní soud České republiky

Abstract: Paper reflects the background and historical aspects of the relationship of judicial-power independence to the broader concept of rules in society. Certain procedural, legislative and technical difficulties are mentioned, which the legal professionals have to cope with, as well as the „estates“ closeness of justice system. Finally a question has been posed, whether the higher levels of the judiciary does not suit a broader model of decision-making body than the three judges panels.

Abstrakt: Příspěvek reflektuje východiska a historické aspekty vztahu nezávislosti soudní moci k širšímu pojetí společenských pravidel. Zmiňuje některé procesní a legislativně-technické komplikace, s nimiž se musejí právní profesionálové vypořádávat a také stavovskou uzavřenost justičního systému. Závěrem je položena otázka, zda by vyšším stupňům soudních instancí neslušel širší model rozhodovacího orgánu, než jsou tříčlenné senáty.

Key words: Judiciary – Courts – Jurocracy – Values – System of Courts

Klíčové slová: Soudnictví – Soudy – Soudcokracie – Hodnoty – Soudní systém

Vážený pane předsedo vlády a další vysocí ústavní činitelé Slovenské republiky, vážené dámy a pánové, kolegyně a kolegové. Úvodem mého vystoupení mi dovoluje malou poznámku – kromě samozřejmého poděkování za pozvání na tuto konferenci bych chtěl zdůraznit, že ústřední téma konference vyjádřené v samotném názvu naznačuje – byť možná nechtěně – jistou míru pochybností nad efektivitou a důvěryhodností výkonu spravedlnosti prostřednictvím soudní moci. Chceme – li hledat nástroje ke zvýšení efektivitu a důvěryhodnosti soudnictví, musíme se především zamýšlet nad příčinami stavu, který nás k takovému hledání vyzývá. Staré francouzské přísloví praví, že „stát není živý z daní, ale z důvěry občanů“. To samozřejmě platí pouze pro stát, jehož legitimita se odvíjí od parafráze slavné věty vyslovené v roce 1863 Abrahámem Lincolnem v Gettysburgu, že „demokracie je vláda lidu, prostřednictvím lidu a pro lid“. Současně se nám vnucuje otázka, zda a do jaké míry lze tento princip vztáhnout i na fungování soudní moci v moderním demokratickém a právním státě, vycházejícím z přísné separace soudní moci od obou mocí politických (zákonodárné a výkonné). Úvahy nad touto analogií se dle mého soudu neobejdou bez jistého historického exkurzu. Všichni víme, že v období po 2. světové válce dochází k obrovskému nárůstu a rozšiřování kompetencí soudní moci – někdy až do té míry, že se hovoří o soudcovském státu, jakési soudcokracii. Skutečně jsme svědky toho, že soudy posuzují a rozhodují nepřeborné množství záležitostí, které by před válkou nikoho ani nenapadlo svěřovat soudcům. Záležitosti, které v té době řešil pan starosta, pan farář, pan učitel, nebo jiná místní obecně respektovaná autorita. Dnes jsme svědky paradoxů, které občas vyústí i v rozsudky o tom, zda výsledek maturitní zkoušky byl *lege artis*; v USA soudy přijímají k projednání i žaloby dětí vůči rodičům o náhradu škody za to, že se údajně narodily ošklivé a podobných absurdit bychom našli patrně v celé řadě vyspělých moderních demokracií nepřeborně. Co se to v naší moderní historii stalo, že klasické teorie o tom, že lid je výlučným a svrchovaným zdrojem politické vůle a jediným opuncovaným kritériem legitimacy státní moci, utrpěly značné šrámy? Trpká zkušenost Výmarské republiky o tom, že demokracie je schopná sama sebe zničit, násobená následnými hrůzami 2. světové války a zrůdností holocaustu, způsobily rozpad po staletí vytvářeného a všeobecně akceptovaného – byť nepsaného – systému hodnot a pravidel. Bezradná společnost zvolila východisko, ve kterém jednak doplnila princip vlády lidu o princip vlády materiálně, tj. hodnotově pojímaného práva a zmizelý koncept obecně uznávaných pravidel nahradila návratem k Rousseauovskému projektu dominantního postavení nezadatelných a přirozených lidských práv a svobod. Tento krok si doslova vynutil nejen další emancipaci soudní moci, ale i její zahlcení. Zvlášť

specifická situace pak nastala v postkomunistických zemích – proces posilování subjektivních práv jednotlivce a šíře jejich ochrany jak v hmotném tak v procesním právu, rozložený v západních demokraciích na celá desetiletí, se u nás zkoncentroval do krátkého období po pádu minulého režimu. Spolu s přechodem na tržní ekonomiku a souvisejícími hlubokými změnami a hypertrofií soukromého práva jsme se tak stali svědky stavu, který lze ve zkratce nazvat nepředvídatelností a nejednotností judikatury doprovázený navíc mnohdy i nepřiměřenou délkou řízení. Je tedy logické, že hledáme nástroje, jak dosáhnout vyšší stupeň důvěryhodnosti soudnictví i zajistit efektivnost jeho rozhodování v čase, který je jak pro všechny účastníky řízení všeho druhu, tak pro veřejnost ještě smysluplný.

Soudím, že pro garance faktické nezávislosti soudců včetně jejich hmotného zabezpečení jsme vykonali téměř vše, co bylo možné. Současně jsme jim však nakupili nesčetné množství překážek v podobě neskutečného množství legislativních změn, které představují nejen pro laickou veřejnost, ale i pro právního profesionála, výklad a aplikaci platného práva problémem téměř fatálním. Navíc nelze pouštět ze zřetele skutečnost, že žijeme v prostředí tří právních systémů – práva národního, práva evropského a práva mezinárodního. Systémů, které nejsou vzájemně separovány; naopak: vzájemně se prolínají, ba někdy si i konkurují v soutěži o hierarchickou a aplikační prioritu. Prvořadým úkolem tak podle mého soudu je zajištění stability právního prostředí, zjednodušení zejména procesních předpisů a posilování apelačních principů opravných prostředků na úkor systému revizně kasačního.

Za hlubší zamyšlení stojí i otázka výběru, vzdělávání a kariérního postupu soudců. Soudím, že bychom se již měli zbavit tradičního rakousko-německého modelu uzavřeného soudcovského sboru, ve kterém se projevuje neduh, který lze s jistou nadsázkou nazvat stavovským incestem, podle něhož čerstvý absolvent začíná jako soudní čekatel a po jmenování soudcem se stává doživotním příslušníkem privilegované hermeticky uzavřené enklávy soudcovského sboru, která se brání profesní prostupnosti. Tady by trochu prospěla inspirace britským modelem, ve kterém je práce soudce až vyvrcholením předchozí právnické kariéry. U nás – v českých poměrech - postrádám i dostatečně efektivní systém celoživotního vzdělávání, na který by měl být nastaven i kariérní postup soudce.

Vážené dámy a pánové, na závěr mi dovoluji poslední námět – je za trvale udržitelný možno považovat model, ve kterém prakticky bez výjimky rozhodují na všech stupních pouze tříčlenné senáty? Chceme-li dosáhnout stavu, za kterého bude soudní judikatura jednotná, předvídatelná a i uvnitř soudcovské komunity dostatečně srozumitelná a akceptovaná, měli bychom uvést do života zásadu, podle které čím vyšší stupeň soudní soustavy rozhoduje, tím početnější by měl být sbor, kterému i každé jednotlivé rozhodování svěříme. Jsem si vědom toho, že moje náměty jsou pouze torzem možných výzev a kroků, které před námi stojí. Budeme-li je však ignorovat, může jednou nastat situace, kterou vyjádřil Shakespeare ve slovech, která vložil do úst umírajícího Merkutia: „Ta rána není ani hluboká jako studně, ani široká jako vrata. Ale stačí!“

Děkuji za pozornost.

Kontaktné údaje:

JUDr. Pavel Rychetský
pavel.rychetsky@usoud.cz
Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno
Česká republika

JUSTIČNÍ REFORMA V ČESKÉ REPUBLICE – CESTA K EFEKTIVNĚJŠÍMU A DŮVĚRYHODNĚJŠÍMU SOUDNICTVÍ

Pavel Šámal, Katarína Šipulová¹

Nejvyšší soud České republiky, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta

Abstract: Since the 1990s, the Czech Republic has been confronted with different attempts at the change of position and legitimacy of the judicial power. After the Velvet revolution, the Czech Republic had to address the problems and legacy of the previous totalitarian regime and answer the demands laid down by the European community in order to be able to present itself as a state build upon the principles of the rule of law with effective and independent judiciary. The following paper focuses on the elements of the judicial reform in the Czech Republic, with particular attention being put on the change of judicial maps – dispersion of judges and courts according to the demographical division of the state. The case overload has been acknowledged as one of the crucial problems and challenges for the Czech judiciary. The paper identifies necessary constitutional, legal and institutional changes and proposes the establishment of National (Supreme) Judicial Council as an autonomous authority which would be able to address the problems of case management and better communicate, manage and represent the needs of the judicial power towards other branches of power.

Abstrakt: Česká republika je již od devadesátých let konfrontovaná s nejrůznějšími pokusy o změnu vnímání a postavení systému soudní moci. Po sametové revoluci bylo zcela zřejmé, že chce-li Česká republika obstát v oblasti vynutitelnosti práva, fungování soudnictví a budování právního státu, musí se vypořádat s problémy a dědictvím předchozího totalitního režimu, a to vše ve světle kritického hodnocení, jemuž byla podrobována v evropském prostředí. Následující příspěvek se soustředí na prvky reformy soudnictví, které v současnosti rezonují českou justicí zejména v souvislosti s tzv. změnou soudních map – tj. rozložením počtu soudů a soudců s ohledem na potřeby jednotlivých geografických regionů. Příspěvek identifikuje potřebné změny v ústavní, zákonné a institucionální rovině nezbytné k provedení reformy. Přetíženost soudů je shledávána jako jeden z klíčových problémů efektivity, nezávislosti a důvěryhodnosti české justice. Příspěvek naznačuje, že řada otázek spojených s personálním složením soudů, přidělováním a nápadem soudních spisů by mohla být vyřešena společně s plánovanou reformou soudní správy a zavedením zastřešujícího reprezentativního orgánu justice – Nejvyšší rady soudnictví.

Key words: Judicial map, effective and independent judiciary, case management, National (Supreme) Judicial Council.

Klíčová slova: Justiční (soudní) mapa, efektivní a nezávislé soudnictví, efektivní zvládnutí spisového nápadu, Národní (Nejvyšší) rada soudnictví.

1 ÚVOD

Reforma soudních systémů je jedním z důležitých témat mnohých evropských zemí. Potřeba změnit zavedený systém často reaguje na politické a ekonomické změny ve společnosti. Z tohoto důvodu se o justiční reformě zpravidla uvažuje ve státech, které se vypořádávají s následky bývalých totalitních režimů a snaží se posílit demokratické prvky ve složkách státní moci. Takovým státem stále je i Česká republika, v níž je doposud základním úkolem posílit důvěru veřejnosti ve státní orgány, jejichž vznik a činnost se realizuje v rámci moderního *právního státu*, v němž se legalita nedílně spojuje s jeho demokratickým charakterem. Uvedená důvěryhodnost je dána tam, kde občané vědí, že i stát je vázán právem a že jsou chráněni vůči protiprávním zásahům ze strany

¹ Autoři děkují Mgr. Bc. Alžbetě Králové a Ivoně Večerkové za zpracování podkladů a rešerše k problematice reformy soudních map a k problematice historického vývoje Nejvyšší rady soudnictví.

státu, že nikdo, nehledě na společenské postavení, nestojí nad zákony a že právo jako takové je transparentní a spravedlivé,² V tomto směru má klíčové postavení justice. S ohledem na vzrůstající globalizaci sporů a koloběh soudních rozhodnutí nabývá důvěra v justici stále většího významu.³

Na celoevropské úrovni se vztahem veřejnosti a justice zabývá především Evropská komise pro efektivitu justice (dále jen „CEPEJ“), podle které „je systém justice pověřen posláním veřejné služby tak, aby sloužil zájmům veřejnosti, a proto práva jednotlivců musí být chráněna“.⁴ *Princip ochrany jednotlivců prostřednictvím soudní moci* je zakotven v čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), který stanoví, že „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem.“ Ustanovení čl. 6 Úmluvy má svůj odraz ve většině ústav či ústavních pořádků evropských států (v České republice v podobě čl. 36 Listiny základních práv a svobod) a po právu je tak označováno za princip „evropského *common law*“.⁵

Mezi rozhodující atributy důvěryhodné justice patří *nezávislost*, a to jak institucionální (ve vztahu k ostatním složkám státní moci), tak individuální (nezávislost konkrétního soudce). V souvislosti s institucionální nezávislostí se nejčastěji hovoří o vztahu justice k exekutivě, který se projevuje zejména v otázkách personálních (jmenování a odvolávání soudců) a administrativních (financování a správa). Za jednu z metod pro zajištění nezávislosti soudní moci lze považovat vytvoření rady soudnictví, jejíž pravomoc a nezávislost by měla být ústavně zakotvena.⁶ Kromě toho v sobě nezávislost justice zahrnuje i právo každého jednotlivce na rozhodnutí o svých právech a svobodách nezávislým soudcem.⁷ Nezávislost soudců se projevuje vztahem soudců k jakýmkoli vnějším vlivům, které by mohly narušit jejich objektivitu při rozhodování, a závisí na mnoha faktorech, mezi které patří zejména ústavně zakotvené mechanismy, právní kultura, osobní charakter a profesní kvalita soudce. Bez nezávislých soudců nelze správně a po právu realizovat práva a svobody občanů.⁸ V návaznosti na to je tedy třeba zdůraznit, že hodnotu soudcovské nezávislosti není možno považovat za privilegium soudců, nýbrž za záruku občanům.⁹

Dalším činitelem ovlivňujícím důvěru veřejnosti v justici je i *zajištění odpovědnosti a profesní etiky soudců*. Evropská síť rad soudnictví (The European Network of Councils of Judiciary – dále jen „ENCJ“) ve své zprávě z roku 2008 o odpovědnosti soudců připomněla, že odpovědnost je nevyhnutelnou protiváhou nezávislosti soudců. Evropské státy by měly v této oblasti přijmout takové mechanismy, které by respektovaly nezávislost soudců a zároveň byly schopné zvýšit důvěryhodnost justice.¹⁰ Na povinnost soudců řídit se při výkonu své činnosti principy profesní etiky upozorňuje Doporučení CM/Rec (2010)12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích: nezávislost, efektivita a odpovědnost (dále jen „Doporučení“), které stanoví, že principy profesní etiky by měly být zakotveny v kodexech soudní etiky, které by měly vzbuzovat důvěru veřejnosti v soudce a justici.¹¹

Jak vyplývá ze zprávy ENCJ, cílem reformy soudnictví by mělo být i *zabezpečení lepší kvality a efektivity soudního systému*. Ve Vilniuské deklaraci z roku 2011 uvádí ENCJ řadu doporučení, která by měla vést ke zlepšení efektivity soudů, většího využití alternativních způsobů řešení sporů a zachování pevných vztahů se společností, k posílení důvěry a podpory veřejnosti v soudní

² POWER, A. Judicial Independence and the Democratic Process: Some Case Law of the European Court of Human Rights.

³ Consultative Council of European Judges (CCJE). Opinion no. 3 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.

⁴ The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", s. 89.

⁵ European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). The Status of Judges Report 2009-2010, s. 17.

⁶ Venice Commission. Judicial Appointments, bod 48.

⁷ Venice Commission. Report on the Independence of the Judicial Systems, Part I: The Independence of Judges, s. 3.

⁸ Tamtéž.

⁹ ENCJ. The Status of Judges Report 2009-2010, s. 18.

¹⁰ ENCJ. Report ENCJ working group on Liability 2007-2008, s. 1.

¹¹ Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, bod 73.

reformy.¹² Efektivita justice je zmíněna jako jeden z předpokladů důvěry veřejnosti v právní stát i v Doporučení v bodě 30, podle kterého je „efektivita soudců a soudních systémů nezbytnou podmínkou pro ochranu práv jednotlivců, dodržování požadavků čl. 6 Úmluvy, právní jistotu a důvěryhodnost *rule of law*.“ Efektivitu však lze současně pojmout i jako výsledek činnosti soudů a soudců, která je společností pozitivně vnímána. Podle bodu 20 Doporučení totiž „soudci, jakožto součást společnosti, které slouží, nemohou efektivně vykonávat spravedlnost bez důvěry veřejnosti.“ Efektivitu a důvěryhodnost justice je proto třeba chápat jako dva vzájemně se podmiňující prvky, které společně směřují k cíli zajištění řádného a spravedlivého fungování soudnictví v právním státě.

Jak CEPEJ zdůrazňuje ve svých studiích, jedním z podstatných elementů efektivně fungujících soudů je dodržování základního principu zakotveného v čl. 6 Úmluvy, tedy *zajištění spravedlivého procesu v přiměřené lhůtě*. Tento princip je potřeba zohlednit při organizaci pracovního zatížení soudů, délky soudního řízení a dalších specifických opatření tak, aby došlo ke zkrácení délky řízení a zvýšení efektivit soudů.¹³ Toto pojetí zastává i Výbor ministrů Rady Evropy ve svém Doporučení, podle něhož se efektivitou rozumí doručení kvalitních soudních rozhodnutí po spravedlivém posouzení všech okolností a v přiměřené lhůtě. Jednotliví soudci jsou pak povinni zajistit efektivní řízení případů, za které jsou odpovědní, včetně vynucování rozhodnutí, jež spadá do pole jejich působnosti.¹⁴

Je to právě *délka soudního řízení*, která je v souvislosti se soudními reformami vnímána jako významný aspekt volající po změně. Požadavek projednání věci v přiměřené lhůtě vyplývá z obecného pravidla *justice delayed, justice denied* (spravedlnost opožděná, spravedlnost upřená). V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) je požadavek přiměřené lhůty jedním z aspektů práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pojem „přiměřenosti lhůty“ soudního řízení se snažil přesněji definovat ESLP, který uvedl, že požadavek přiměřené lhůty řízení klade důraz na takový výkon soudnictví, v rámci něhož průtahy v řízení nenarušují jeho účinnost a věrohodnost (*Koktavá proti České republice*, rozsudek ze dne 2. 12. 2003 č. stížnosti 45107/98, § 48). Přiměřenost lhůty ESLP zkoumá ve světle konkrétních okolností daného případu na základě čtyř základních kritérií, a to složitosti věci, chování stěžovatele, postupu státních orgánů a významu řízení pro stěžovatele (srov. *Frydlander proti Francii*, rozsudek velkého senátu ze dne 27. 6. 2000, č. stížnosti 39979/96, § 43; ze starších rozhodnutí *Süßmann proti Německu*, rozsudek velkého senátu ze dne 16. 9. 1996, č. stížnosti 20024/92, § 48). V trestních řízeních je pak smyslem práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zamezit tomu, aby obviněný nebyl příliš dlouho vystaven svému obvinění a aby bylo rozhodnuto o důvodnosti tohoto obvinění (*Wemhoff proti Německu*, rozsudek ze dne 27. 6. 1968, č. stížnosti 2122/64, § 18). ESLP však vzhledem k tomu, že se vždy zabývá délkou lhůty ve světle konkrétních okolností případu, nikdy neformuloval ve své judikatuře, jakou délku řízení pokládá za přiměřenou v obecné rovině¹⁵, naopak, v řadě případů poukazoval na to, že případy je nutno posuzovat v závislosti na individuálních okolnostech (např. *Remes proti Finsku*, rozhodnutí ze dne 9. 2. 2010, č. stížnosti 21367/07, oddíl A). Možnost široké interpretace tohoto pojmu však potom ústí ve velké množství zdlouhavých soudních procesů, které mají neblahý dopad na efektivní fungování justice i její důvěryhodnost v očích veřejnosti.

Problematikou *soudních průtahů* se zabývají CEPEJ i Rada Evropy, které ve svých analýzách uvádějí aktuální statistiky poskytující přehled o situacích v jednotlivých evropských zemích.¹⁶ V roce 2014 uspořádal Nejvyšší soud České republiky mezinárodní konferenci zabývající se délkou řízení a tzv. soudním managementem: efektivním nakládáním se soudním spisem za účelem co nejrychlejšího vyřízení věci. Jak vyplynulo ze závěrů konference, s potížími ohledně délky řízení se potýká řada evropských zemí, přičemž jedna z hlavních příčin tohoto problému tkví ve stále větším přetížení soudů a složitosti případů a v nedostatečném množství a přístupu ke

¹² ENCJ. Vilnius Declaration.

¹³ CEPEJ. Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", s. 188.

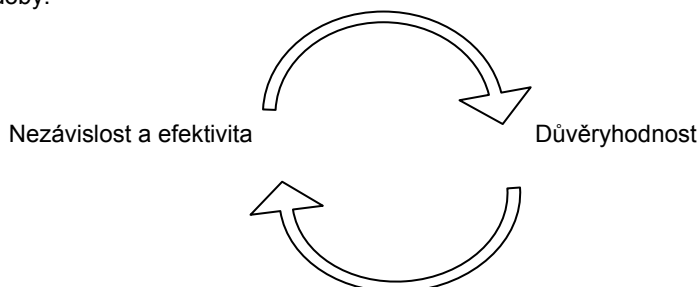
¹⁴ Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, bod 31.

¹⁵ POSPÍŠIL, I. POPOVIČOVÁ, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fixa a soudní realita.

¹⁶ CEPEJ. Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"; a European Commission. The 2015 EU Justice Scoreboard. European Union.

zdrojům, které by měl justici poskytovat zákonodárce.¹⁷ Návrhy na způsoby řešení předkládá i ENCJ ve své zprávě o soudní reformě z roku 2012, která klade důraz na *potřebu restrukturalizace soudnictví, snížení počtu řešených případů, zjednodušení soudních procesů, zlepšení managementu soudních řízení a systému přidělování kauz, zavedení nových technologií a efektivnějšího financování soudního systému*.¹⁸

Je nezbytné uvědomit si, že pojmy nezávislost, efektivita a důvěryhodnost justice jsou spojené nádoby:



Pouze nezávislá justice může být justici efektivní, která dokáže zajistit řádný výkon spravedlnosti a ochranu práv jednotlivců (vůči státu) ve smyslu požadavků jak národních ústav, tak zmíněného článku 6 Úmluvy. *Efektivní a nezávislé soudy zvyšují důvěru veřejnosti v justici* a na důvěře veřejnosti je opět postavená její efektivita: protože jsou to jednotlivci, kteří se na soud obracejí se svou věcí s vírou ve spravedlivé a moudré rozhodnutí, které musí být z hlediska své legitimity nejen vykonatelné dalšími státními orgány, ale i akceptovatelné a akceptované v rovině morální a ideové. K naplnění své funkce spočívající v ochraně práv jednotlivců totiž soudy nezbytně potřebují důvěru veřejnosti: zatímco v starověkých společnostech byla důvěra v soud spojená takřka výlučně s osobnostními kvalitami soudce, jeho chováním, moudrostí a zkušenostmi (dnes bychom řekli jeho odborností a morálními hodnotami), druhá polovina 19. století a osvícenská koncepce dělby moci propojila koncept důvěry veřejnosti v soudy s jejich odpovědností a nezávislostí na ostatních složkách státní moci.

Téma *reformy soudní soustavy* rezonuje českou společností už dvě desítky let a navazuje tak na snahy o morální očistu, zvýšení nezávislosti a důvěryhodnosti justice v porevolučním období. Z hlediska současných přístupů, lze identifikovat zejména dva klíčové problémy reformy justice v České republice, a to na prvním místě *soudní stratifikace (neboli tzv. soudní mapa)*, která již neodpovídá územně správnímu uspořádání státu a aktuálním společenským potřebám, a proto je jedním ze zdrojů nevyrovnanosti a regionální přetíženosti soudů v České republice. Druhým problémem je *nedostatek reprezentačního orgánu soudnictví* v České republice. Přitom nedostatečný soulad mezi společenskou poptávkou, problémy, kterým reálně soudy čelí, a zákonodárnou činností, by do značné míry mohlo vyřešit podle mého názoru také ustanovení Národní rady soudnictví (v České republice pod názvem „Nejvyšší rada soudnictví“) jako orgánu reprezentujícího zájmy české justice, který by se mohl stát komunikačním partnerem exekutivní a legislativní moci.

2 REFORMA SOUDNÍ MAPY V ČESKÉ REPUBLICĚ

2.1 Potřeba reformy soudní mapy v České republice

Rozmístění soudů v rámci státu se obvykle odvíjí od celkového hospodářského vývoje a s ním spojených přesunů a migrací obyvatelstva. V důsledku změn těchto faktorů však postupem času dochází k tomu, že rozložení soudů (soudní mapa) nekoresponduje se skutečnými potřebami a aktuálním demografickým stavem. Nerovnoměrnost zastoupení soudců v jednotlivých soudních obvodech a příliš malé, nebo naopak příliš velké soudní obvody vedou k problémům se specializací soudců, které jsou citelné zejména u řešení složitých případů vyžadujících specifické právní znalosti, a také k průtahům v řízení. Poslední vývoj tedy ukazuje, že *princip teritoriality, zaměřený zejména na geografické umístění soudu, postupně ustupuje organizačnímu standardu vycházejícího*

¹⁷ WALLACE, J. C. Jak se moderní soud vyrovnává s vysokým počtem nevyřízených věcí?

¹⁸ ENCJ. Report on Judicial Reform in Europe 2011-2012.

z funkčnosti a z nutnosti zohľadňovať požiadavky špecializácie¹⁹ a mnoho z reformou súdnych sústav v Európe sa proto týka práve problematiky racionalizácie a reorganizácie súdov²⁰.

Výše uvedené problémy sa objavujú rovněž vo vzťahu k súdnemu usporiadaníu Českej republiky. Členění soudní soustavy České republiky vychází stále ještě z prvorepublikového uspořádání. Soudní soustava prvorepublikového Československa představovala převzetí téměř kompletní soustavy rakousko-uherského soudnictví. Při uspořádání trestních a civilních řádných soudů se recipovala soudní soustava habsburské monarchie. Okresní soudy tak představovaly nejnižší článek a byly následovány krajskými soudy. Čtyři vrchní soudy měly sídla v Praze, Brně, Bratislavě, Košicích. Pro celý obvod ČSR byl zřízen Nejvyšší soud v Brně.

Po únorovém převratu představoval zásadní změnu zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, který navázal na ustanovení ústavy, přičemž na jedné straně znamenal likvidaci sto let se vyvíjející soudní organizace a na druhé straně přizpůsobení soudní organizace krajskému zřízení národních výborů. Navazoval na něj zákon č. 320/1948 Sb., o územní organizaci krajských a okresních soudů, který stanovil, že obvody krajských soudů jsou obvody krajských národních výborů. Podle § 13 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudnictví se sídla a obvody krajských soudů shodovaly se sídly a obvody krajských národních výborů, a sídla a obvody lidových soudů se shodovaly se sídly a obvody okresních národních výborů. Po federalizaci státu v roce 1968 tvořily soudní soustavu soudy federální a republikové, přičemž posledně jmenované sestávaly z okresních a krajských soudů, resp. z Nejvyššího soudu republiky. Organizace okresních a krajských soudů zůstala v obou republikách beze změny. *Polistopadové události a vznik samostatné České republiky* ovlivnily i organizaci soudnictví. Zakonodárce se ovšem opětovně inspiroval prvorepublikovou organizací justičních orgánů (ustavení Ústavního soudu, vznik vrchních soudů). Organizační změny připravila řada právních předpisů z let 1990 – 1992, zejména nový zákon o soudech a soudcích (zákon č. 335/1992 Sb.), který zachoval dosavadní názvy, sídla, obvody jednotlivých druhů soudů v podobě, která je shodná s úpravou dříve provedenou ustanoveními § 7 a 8 zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky. Podle výše zmíněných ustanovení se sídla a obvody okresních a krajských soudů shodovala se sídly a územím okresů a krajů určených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Obvody obvodních soudů v Praze se také shodovaly s obvody těchto soudů, jak byly stanoveny ke dni účinnosti zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o územním členění státu. Nový zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), tuto úpravu převzal opět tuto soustavu soudů, aniž by reflektoval změny, které v mezidobí nastaly z důvodu vydání zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Tato dosavadní úprava byla v zájmu vyloučení jakýchkoliv pochybností o územní příslušnosti soudů vtělena do taxativní výslovné úpravy sídel a obvodů působnosti jednotlivých soudů přímo zákonem o soudech a soudcích. Proto *soudní soustava v současnosti neodpovídá územně správnímu uspořádání státu* a soudní obvody tak nekorespondují se stávajícím rozložením okresů a krajů. Příkladem je uspořádání krajských soudů, protože zatímco zákon o soudech a soudcích počítá s osmi krajskými soudy v sídlech původních krajů (podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu), ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, bylo vytvořeno čtrnáct krajů, čemuž stávající soudní soustava neodpovídá, byť vedle stávajících osmi krajských soudů v sídlech osmi krajů byly vytvořeny ve všech ostatních krajských městech pobočky krajských soudů. Na tuto situaci reagují i pokusy²¹ o zřízení Krajského soudu v Liberci, přičemž novela zákona o soudech a soudcích, kterou má dojít k jeho vytvoření, je nyní zařazena do prvního čtení poslanecké sněmovny.²² Nový krajský soud by tak měl vyřizovat odvolací agendu z okresních soudů v České Lípě, Semilech, Jablonci nad Nisou a v Liberci. Pouze Semily dnes patří pod Krajský soud v Hradci Králové. Ostatní patří pod již fungující libereckou pobočku Krajského soudu v Ústí nad Labem, která rozhoduje ve všech agendách s věcnou příslušností krajského soudu všechny věci s místní příslušností z výše zmiňovaných obvodů. Současně by také vzniklo samostatné krajské zastupitelství. Struktura

¹⁹ ELAINE, M. Balancing Territoriality and Functionality; Specialization as a Tool for Reforming Jurisdiction in the Netherlands, France and Germany.

²⁰ ENCJ. Judicial Reform in Europe Report 2011-2012.

²¹ V roce 2005 došlo k předložení prvního návrhu novely zákona o soudech a soudcích. Po prvním neúspěchu následoval druhý taktéž neúspěšný návrh novely zákona v roce 2011, viz příspěvek „Poslanci opět projednají zřízení Krajského soudu v Liberci“. Česká justice.

²² Sněmovní tisk 539/0, část č. 1/6. Novela zákona o soudech a soudcích. PSP ČR.

krajských soudů by se tak přiblížila struktuře regionů.²³ I vláda však poukazuje na nekonceptnost a nesystémovost takového návrhu, když řeší pouze situaci Libereckého kraje a opomíjí zbylé kraje.²⁴

Rozmístění soudů v České republice přitom dlouhodobě vykazuje nedostatky spojené jak s nekorespondujícím správním a soudním uspořádáním, tak s nerovnoměrným zastoupením a nedostatečnou flexibilitou při přidělování soudců v návaznosti na zvýšený nápad nebo na specifika řešené agendy. V současné době máme v České republice velmi nevyrovnané zejména okresní soudy, neboť existují soudy se 79 soudci (např. Městský soud v Brně), ale i soudy se 6 (např. Okresní soud v Rokycanech) či 7 soudci (např. Okresní soud v Pelhřimově nebo Okresní soud v Jeseníku). Právě u těchto nejmenších soudů vznikají problémy z hlediska vyřizování jednotlivých agend, výraznější specializace, ale i zastupování, především pokud nemůže z jakéhokoli důvodu vykonávat funkci nebo je vyloučen z projednávání jeden, dva či více soudců. Reforma a změny v justiční mapě jsou v současnosti identifikovány jako jedna z politických priorit i v připravované Bílé knize Ministerstva spravedlnosti.

2.2 Analýza reforem soudních soustav v jiných evropských zemích

Vzhledem k problematickým aspektům stávajícího uspořádání soudní soustavy se Nejvyšší soud zabýval analýzou reforem soudních soustav, které proběhly v jednotlivých evropských zemích přibližně od 70. let minulého století. Konkrétně se jednalo o příklady reforem uskutečněných v Belgii, Bulharsku, Francii, Dánsku, Finsku, Švédsku, Nizozemí, Maďarsku, Itálii a Německu. Analýza ukazuje, že *množství evropských států přistoupilo k rozsáhlým komplexním reformám územního uspořádání soudní soustavy a zajímavé příklady nalezneme hned v několika z nich. V Belgii* došlo zákonem z roku 2013 ke zvětšení soudních okresů a snížení jejich počtu z 27 na 12, čímž byly sledovány cíle zefektivnění fungování soudů, respektování rozčlenění Belgie, posílení mobility soudců a umožnění výraznější specializace.²⁵ Rozsáhlá reforma probíhala od roku 2007 ve *Francii*, kde se snížil celkový počet soudů z 1190 na 863, přičemž základními kritérii pro úpravu upořádání byla hranice minimální aktivity (explicitně stanoven nápad soudu), demografická a geografická hlediska a dopravní dostupnost soudů.²⁶ Racionalizaci soudní mapy prošlo ve dvou etapách (druhá etapa proběhla s účinností od roku 2005) i *chorvatské soudnictví*, kde se celkový počet soudů snížil z 260 na 76, přičemž hlavními cíli reformy bylo umožnění specializace, posílení jednoty v rozhodování, efektivnější správa a řízení soudů. Jako základní kritéria pro racionalizaci byly zvoleny: vzdálenost (méně než 5 km bylo indicií, že by se soudy měly sloučit); nápad jednotlivých soudů; regionální specifika; možnosti dopravy do měst, kde soudy sídlí (kupříkladu každý ostrov by měl mít alespoň jeden soud).²⁷ Výrazné změny proběhly i v *Dánsku*, kde byl zákon o justiční reformě přijat v roce 2006. V první řadě tak došlo k zredukování počtu nejmenších soudních obvodů z 82 na 24, přičemž „nově“ vytvořené soudy prvního stupně mají vždy alespoň 5 soudců, předsedu a 50 zaměstnanců.²⁸ Reforma tak reagovala zejména na nerovnoměrné rozložení lidských zdrojů a nápadu, i na přestavbu správního členění a reformu policie. Obdobně probíhala reforma v letech 2006–2010 ve *Finsku*, kde došlo k celkovému snížení počtu soudů z 132 na 82²⁹, v *Nizozemsku*, kde došlo s účinností k 1. lednu 2013 k zvětšení soudních obvodů (a snížení počtu okresních soudů z 19 na 11), protože před reformou byly soudy příliš malé, což vedlo k nízkému počtu soudců a snižovalo možnost zajištění kvality poskytování spravedlnosti,³⁰ jakož i v *Portugalsku*, kde zákon z roku 2013 počítal se změnami/rozšiřováním soudních okresů, které budou respektovat uspořádání správních okresů a autonomních krajů, což je pro občany lehce

²³ Sněmovní tisk 539/0, část č. 1/6. Novela zákona o soudech a soudcích. PSP ČR.

²⁴ Vláda nepodpořila zřízení krajského soudu v Liberci. Návrh zákona posoudí sněmovna. Český rozhlas.

²⁵ Le nouveau paysage judiciaire devient une réalité. Service public fédéral: Justice.

²⁶ DAËL, S. JANAS, M. BAKRY, M. Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire.

²⁷ K průběhu reformy viz MADIR, J. Recent developments in judicial reform in Croatia.

²⁸ Sciences Po Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe.

²⁹ CEPEJ. Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice".

³⁰ VAN DIJK, F. KOUWENHOVE, R. Judicial Reform in the Netherlands.

identifikovateľné usporiadání.³¹ Zajímavé jsou rovněž reformní snahy v *Itálii*, kde reforma soudní mapy probíhala v letech 2012–2013, přičemž došlo k personálním přesunům, regulacím velikosti soudů a částečnému rušení některých soudů.³² Proces usilující o efektivnější soudní soustavu v Itálii ale neustále probíhá.

Rozbor výše uvedených snah o dosažení efektivnějších soudních soustav na základě jejich nových územních usporádání v jednotlivých zemích naznačuje obtížnost dovozování zobecňujících závěrů či doporučení. Na jedné straně lze říci, že legislativní návrhy reforem obvykle vycházely z *hodnocení aktivity a výkonnosti jednotlivých soudních obvodů*. Většina států přistupovala k *rušení malých soudů s nízkou výkonností* (respektive nízkým nápadem), velký důraz byl kladen na *specializace soudů*, nebo vytváření zvláštních specializovaných senátů fungujících napříč soudy. Reformy obvykle doprovázela digitalizace justice, zavádění videokonferencí, elektronické komunikace apod. Je však nutné zmínit, že *rušení soudů nebylo nutně spojováno s „fyzickým“ rušením soudních budov*; bylo spojováno i „rušením“ ve smyslu organizační restrukturalizace, která umožnila větší specializaci soudců a jejich případné přidělování v návaznosti na konkrétní potřeby soudu.³³

2.3 Kritéria pro provedení reformy

Výše uvedená hlediska, plynoucí z komparativní analýzy, nelze absolutizovat. *Kritéria pro rozhodování o snižování počtu soudů prvního stupně* musí být uzpůsobena *podmínkám konkrétní země*. U většiny reforem převládá *kritérium hodnocení výkonnosti a velikosti nápadu*, nicméně ohled se bere i na *podíl populace spadající do jurisdikce soudu, přístup k soudu* (dopravní dostupnost) nebo na *specifické případy* – v jižní Itálii se například plánovalo zrušení tří soudů, k němuž nakonec nedošlo, protože by se jednalo o velmi malé soudy, právě tyto soudy stály „v první linii“ boje proti mafii a zajišťovaly dotčenému obyvatelstvu bezprostřední přístup k výkonu spravedlnosti³⁴. Obdobně byla zohledněna geografická specifika, když kupříkladu v Chorvatsku byly zachovány z důvodu dopravní dostupnosti soudy na ostrovech.³⁵ Ve Francii pak musely být některé soudy znovuotevřeny, přestože jejich zrušení původně odpovídalo demografickému vývoji a nízké hustotě obyvatelstva, neboť jejich zrušením došlo k vytvoření tzv. soudních pouští, tedy oblastí, kde soud připadal na příliš velkou spádovou oblast.³⁶

Směrnice Evropské komise pro efektivitu justice (CEPEJ) o vytváření soudních map³⁷ uvádí, že „soudní geografie“ má usilovat o *nastolení rovnováhy* mezi faktory, jako jsou (1) přístup k spravedlnosti (ve smyslu blízkosti soudů k občanům), (2) minimální velikost soudu, která ještě dokáže zaručit zajištění příslušných kompetencí, specializací apod., (3) redukce nákladů veřejné správy (a její optimalizace), a konečně (4) maximalizace kvality a adekvátního výkonu spravedlnosti.

Klíčem k úspěšnému provedení reformy by tak mělo být zachování postupu, v němž dojde nejdřív k *co nepřesnějšímu zhodnocení současného stavu*: nezbytnou podmínkou je dostupnost pravdivých a úplných informací o fungování soudů (z kvalitativního i kvantitativního hlediska – a to jak interních statistik ministerstev, tak externích výstupů z akademického nebo NGO prostředí) a určení správných hodnotících indikátorů, které pomohou identifikovat zdroje problémů. Dalším krokem musí být *nastavení cílů a kritérií*: co je současným problémem a k jakému stavu má reforma vést, protože její cíle jsou vždy individuální, s ohledem na konkrétní potřeby soudního systému. Komise CEPEJ například zdůrazňuje, že je nutno pamatovat, že vedle demografických změn neustále stoupá *poptávka po vysoké odbornosti a specializaci*. Dalším krokem je pak vytvoření hodnotících indikátorů: zejména z hlediska rovnováhy mezi výkonem soudů a jejich dostupností obyvatelům. Komise CEPEJ mezi *hlavní faktory*, které by měly být při vytváření indikátorů zohledněny, řadí: (1) hustotu zalidnění, (2) velikost soudu, (3) průběh řízení a nápad (4) geografické umístění, infrastruktura a dopravní dostupnost. *Doplňující faktory* jsou pak: (5) míra elektronizace

³¹ SPSC. Update from Croatia and Portugal on the comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe.

³² CEPEJ. Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System.

³³ Viz kupříkladu průběh reformy v Belgii a první etapa reformy v Chorvatsku.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ MADIR, J. Recent developments in judicial reform in Croatia.

³⁶ DAËL, S. JANAS, M. BAKRY, M. Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire.

³⁷ CEPEJ. Guidelines on Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System.

justice, (6) vybavení soudů (telefon/video) a kulturní vyspělost, (7) míra podnikání, (8) dostupnost alternativních způsobů řešení sporů a mediace, (9) dostupnost právní pomoci a (10) nábor soudců a dalšího justičního personálu.³⁸ Zatímco klíčové faktory mají spíše kvantitativní povahu, doplňující faktory jsou spíše kvalitativní a jsou spíše jistým korektivem pro uplatnění kvantitativnějších kritérií. Jak ale ukazují výše uvedené příklady z jiných evropských zemí, jisté korektivy kvantitativních kritérií (spojených zejména s nápadem a vytížeností soudů), reagující na specifika soudních systémů, jsou pro zdárný výsledek reformy nesmírně důležité. Vytvoření systému kritérií pro vytváření soudní mapy je tak fází, která musí odrážet individuální cíle reformy a požadavky vnitrostátního systému. Závěrečným krokem je pak samotná *definice nové soudní mapy*, zohledňující klíčové faktory reflektující potřeby konkrétního soudního systému.

Cíl reformovat soudní mapy a rozložení soudů a počtu soudců, tak, aby lépe reflektovaly společenské potřeby a demografický vývoj jednotlivých regionů, musí kráčet ruku v ruce s nutností *novelizovat civilní a trestní procesní předpisy*, a to zejména v oblasti pravomoci a příslušnosti soudů a průběhu soudního řízení. Je nezbytné usilovat o nastolení stavu rovnoměrného vytížení všech soudů, tak, aby do budoucna nedocházelo k diametrálním rozdílům v délce projednávání a rozhodování věcí, které můžeme nyní pozorovat zejména u soudů rozhodujících v prvním stupni. Přesto, že se tedy často mluví o reformě nebo zrušení vrchních soudů jako stěžejního kroku, který čeká českou justici, domnívám se, že je naopak nezbytné *zaměřit pozornost na soudy prvního stupně*, jejich počet, velikost, vytíženost, a také na *přízpusobení soudní soustavy stávajícímu členění krajů*. Reforma soudní mapy České republiky by však měla vycházet z pečlivé analýzy dostupných informací, stanovení jasných cílů a kritérií, na základě kterých bude budována nová soudní soustava.

3 REFORMA SOUDNÍ SPRÁVY A NEJVYŠŠÍ RADA SOUDNICTVÍ

S problematikou reformy soudnictví je neodělitelně spjata otázka *správy soudnictví*, protože *absence orgánu reprezentujícího zájmy české justice*, který by byl vhodným komunikačním partnerem s exekutivní a legislativní mocí, je jedním z důvodů, proč systém soudnictví nedokáže reagovat na výše popsané společenské, hospodářské a demografické změny. Diskuse o modelu správy soudů v České republice probíhají již téměř dvě desetky let. Nezávislost a efektivní fungování justice bylo totiž v porevolučním období vnímáno jako prubířský kámen kvality demokratického právního státu. Zásada soudní nezávislosti povýšila na klíčovou hodnotu právního státu, a požadovala důslednou separaci soudnictví od moci výkonné a zákonodárné, s vytvořením materiálních a institucionálních záruk jeho nezávislosti. Ústavní soud v minulosti akcentoval spojitost mezi budováním právního státu a institucionálními zárukami soudní nezávislosti, když v nálezu ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 shledal, že „jakkoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě "soudcovského státu", je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné s žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci“.

Potřebu osamostatnit justici od moci exekutivní nejkomplexněji reflektovala nerealizovaná reforma bývalého ministra spravedlnosti Otakara Motejla z roku 1999, která navrhovala důsledné oddělení správy soudnictví od státní správy soudů a vytvoření Nejvyšší rady soudnictví jako ústavně

³⁸ CEPEJ. Guidelines on Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System.

zakotveného reprezentatívneho orgánu moci súdnej. Snahou vládneho návrhu veľké ústavné reformy bolo vytvoriť takový model, jenž by bol v podmienkach Českej republiky účinný, ktorý by jasne definoval pravomoci medzi Ministerstvom spravodlnosti, ako orgánom moci výkonnej a vzniknúcimi Nejvyšší radou súdnicí, ako orgánom sui generis zajišťujúcim na jednej strane reprezentáciu súdcov a jejich vliv na správu súdnicí a na druhej strane i podíl nesúdcovskej odbornej vefejnosti na správe súdnicí.³⁹ Motejlův návrh koncipoval Nejvyšší radu súdnicí ako paritní orgán (s rovným zastoupením súdcov a zástupcov iných právnických profesi), ktorému mali byť svěřeny významné pravomoci zejména v oblasti personálnych otázek, jimiž byly: výběr osob pro výkon súdcovskej funkce, organizování praxí pro odborné zkoušky, realizace justičních zkoušek, navrhování kandidátů na jmenování súdcov prezidentovi republiky, rozhodování o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o jeho přeložení k jinému soudu nebo o jeho jiném dočasném přidělení, navrhování kandidátů z řad soudců na jmenování do funkce předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu prezidentovi republiky, výběr, jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů soudů, předsedů kolegií a předsedů senátů Nejvyššího soudu a odvolacích soudů a v neposlední řadě vyjadřování se k počtu soudců. Mezi další pravomoci Nejvyšší rady súdnicí měl patřit také dohled nad dodržováním důstojnosti jednání, súdcovskej etiky a dohled nad kvalitou výkonu soudního rozhodování.⁴⁰ Naopak, materiální zabezpečení súdnicí a státní správa soudů zůstávala nadále v rukou ministerstva spravodlnosti.

Motejlův návrh reformy však neuspěl, neboť se v roce 2000 proti plánované ústavní změně zakotvující Nejvyšší radu súdnicí vyslovila Poslanecká sněmovna. Debaty o potřebě budoucí reformy však neustaly. Jak už bylo naznačeno výše, Ústavní soud opakovaně konstatoval, že „[S]oučasný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravodlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravodlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovni súdcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy súdnicí), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou“ (srov. nálezy ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nebo náleze ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06). Současná situace, kdy dva nejvyšší soudy stojící na vrcholu soudní soustavy musejí chtít nechtě plnit i nezbytnou roli reprezentantů moci soudní, je nevyhovující a neudržitelná.

Příslib vytvoření samosprávného soudního orgánu se objevoval v řadě politických programů a prohlášení. V letech 2008 – 2010 počítala se vznikem Nejvyšší rady súdnicí nová koncepce reformy ministra spravodlnosti Jiřího Pospíšila, která čerpala ze zkušeností s fungováním obdobných orgánů v zahraničí. V té samé době adresovala ministru spravodlnosti výzvu na ustanovení samosprávného orgánu nadaného zejména personálními pravomocemi také Soudcovská unie, vycházející z doporučení Rady Evropy a dalších mezinárodních súdcovských organizací.⁴¹ Ambiciózně nastavený návrh, který počítal s výrazným omezením pravomocí Ministerstva spravodlnosti, mj. i v rozpočtových otázkách, opět nebyl realizován. Koncem roku 2008 nicméně došlo k dohodě mezi ministrem spravodlnosti a předsedy nejvyšších soudů o vzniku pracovní skupiny složené ze zástupců súdnicí, která by připravila podklady pro reformu uspořádání správy súdnicí. Dohoda počítala s návrhem takového modelu, v němž by významný podíl vlivu i odpovědnosti za správu soudního systému převzala samotná soudní moc.

Pracovní skupina složená z předsedů Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu (Iva Brožová a Josef Baxa), zástupců Kolegia předsedů krajských soudů (Věra Miřacká, Jan Sváček) a zástupců Soudcovské unie (Tomáš Lichovník, Tomáš Mottl a Libor Vávra), vycházela v novém návrhu na ustavení Nejvyšší rady súdnicí z podkladů oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu,⁴² a také z modelů uplatněných v různých evropských zemích. Ve značné míře se rovněž inspirovala původním reformním návrhem Otakara Motejla z roku 1999. Návrh proto opětovně počítal s oslabením postavení ministerstva spravodlnosti, kterému se měly odebrat personální kompetence a dohled nad činností soudů a soudců ve formě vyřizování

³⁹ Stenozáznam jednání 25. schůze (16. května 2000) Poslanecké sněmovny, volební období 1998-2002.

⁴⁰ Srov. sněmovní tisk 539/00 a Rešerše a analýza: Hledání optimálního modelu (samo)správy súdnicí v České republice.

⁴¹ Zejména se jednalo o Doporučení Poradního výboru evropských soudců a Evropské sítě Soudních rad, k historii změn v období 2005-2008 srov. i Rešerše a analýza, supra n. 3.

⁴² Rešerše a analýza: Hledání optimálního modelu (samo)správy súdnicí v České republice.

stížností, a to logicky v důsledku přenosu agendy na nový orgán. Dále mělo dojít k přenesení správní agendy z pravomoci předsedů soudů na ministerstvo, resp. jeho útvary zřízené u jednotlivých soudů, které jsou pro řízení dané agendy lépe personálně a odborně vybaveny (jedno se zejména o hospodářské a finanční otázky).

Návrh se však ani tentokrát nedočkal realizace, navíc nebyl ani projednán na ministerské či parlamentní úrovni. Přesto však šlo o podklad, který posloužil následným jednáním zástupců nejvyšších justičních orgánů v nadcházejícím období. Další nastartování rozpravy se uskutečnilo v lednu 2012 z podnětu vysokých představitelů justice, kteří se obrátili na tehdejšího premiéra Petra Nečase se žádostí o obnovení debaty o reformě modelu správy soudnictví vhodného pro české právní prostředí. Byť představitelé vlády v tomto období deklarovali podporu ukotvení soudcovské samosprávy, v letech 2012 – 2013 došlo jen k minimálnímu vývoji⁴³. Dnes, i v souvislosti s koaliční smlouvou současné české vlády, která definuje vytvoření Nejvyšší rady soudnictví jako jednu ze svých priorit,⁴⁴ byť současný ministr spravedlnosti Robert Pelikán se k tomuto orgánu staví značně rezervovaně až odmítavě, je zřejmě na samotné justici, aby se již poněkolkáté pokusila připravit návrh na *reformu správy soudnictví, a to právě ve spojení s požadavkem na vznik Nejvyšší rady soudnictví*, tak, aby byly naplněny nálezy Ústavního soudu a zejména i faktické společenské potřeby v České republice s důrazem na posílení nezávislosti justice na moci výkonné.

V květnu 2015 pořádal Nejvyšší soud *mezinárodní konferenci o Nejvyšší radě soudnictví* a zkušenostech s různými modely jejího uspořádání za přítomnosti předsedů soudů nižších stupňů, zástupců Soudcovské unie, akademické i další odborné veřejnosti. V srpnu 2015 pak zahájili předsedové soudů a Soudcovské unie ČR diskusi o modelu správy soudnictví v České republice vycházející z přesvědčení, že je zcela nezbytné zřídit do budoucna orgán (prozatím nazývaný jako Nejvyšší rada soudnictví), který bude schopen dlouhodobě, efektivně, kontinuálně a kompetentně zajišťovat chod správy soudů a institucionálně vymezit jeho pravomoci. Nový orgán musí být ústavně zakotven a mít dostatečnou legitimitu a kompetence k ochraně zájmu celého soudnictví – nezávislosti soudů a soudců, správy soudnictví a efektivity celého systému. Je proto nezbytné nalézt společnou shodu na modelu takového institucionalizovaného prostředí, které bude vyhovující podmínkám vládnoucím v České republice, který definuje vztah nového orgánu jak směrem k veřejnosti, tak k ostatním složkám moci. Vzniknuvší Nejvyšší rada soudnictví musí vystupovat jako partner soudů i ostatních ústavních institucí.

Nejvyšší rada soudnictví musí mít ústavní základ. Komparativní studie, jako například empirické šetření Nuno Garoupa a Toma Ginsburga, totiž ukazují, že zpravidla stabilnější jsou soudní rady v těch státech, kde je jejich postavení a pravomoci zakotveno v Ústavě; naopak, rady, které mají postavení a pravomoci vymezeny pouze zákonem, často čelí pokusům vlády o jejich změnu nebo ovlivnění – nedokážou být proto skutečným garantem nezávislosti⁴⁵. Nejvyšší rada soudnictví by měla proto být zakotvená jako organizační složka státu, reprezentativní orgán soudnictví, a tedy řádná součást soudní moci v rámci hlavy IV Ústavy nadepsané „Soudy“.

V jednotlivých evropských zemích lze nalézt řadu způsobů organizace soudní samosprávy, od správy prováděné ministerstvem spravedlnosti (Německo), přes různé hybridní modely (Maďarsko) až po národní (nejvyšší) rady soudnictví s personálními (Itálie, Francie, Španělsko) nebo i ekonomickými a správními pravomocemi (Švédsko, Dánsko, Irsko, Nizozemí). Je tak zřejmé, že Nejvyšší rada soudnictví není jediným způsobem reprezentace a samosprávy soudů, ani panaceou, která by dokázala vyřešit všechny problémy justice.⁴⁶ Přesto se však v českém prostředí, za aktuální neschopnosti ministerstva spravedlnosti řešit požadavky a potřeby justice, za ústavního vakua, na které upozorňují nálezy Ústavního soudu a rozříštění reprezentace soudnictví mezi dva nejvyšší soudy a jejich předsedy a také kolegium předsedů krajských soudů, jeví tento model jako nejvhodnější.

Přesné nastavení a vymezení složení orgánu reprezentujícího justici musí korespondovat s pravomocemi: Nejvyšší rada soudnictví by měla zejména rozhodovat nebo se alespoň zásadně

⁴³ Srov. např. Interní pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy a podústavní roviny.

⁴⁴ Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013-2017.

⁴⁵ GAROUPA, N. GINSBURG, N. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, s. 123.

⁴⁶ Srov. BOBEK, M. KOSAŘ, D. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe; a GAROUPA, N. GINSBURG, N. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence.

podílet na rozhodování o personálních otázkách (výběr osob pro výkon soudcovské funkce, organizování praxí pro odborné zkoušky, navrhování kandidátů na jmenování soudců, předsedů amístopředsedů prezidentovi republiky, rozhodování o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o jeho přeložení, nebo dočasném přidělení, a podobně). Zásadním úkolem Nejvyšší rady soudnictví musí rovněž být i dohled nad dodržováním soudcovské etiky, důstojnosti a kvality výkonu soudního rozhodování, za což by měla nést ve značném rozsahu i odpovědnost. Naopak, je podle mého názoru žádoucí, aby hospodářská správa v České republice zůstala v rukou Ministerstva spravedlnosti, které je k jejímu provedení lépe kvalifikačně vybaveno.

4 ZÁVĚR

Jak již bylo naznačeno v úvodu, nezávislost, efektivita a důvěryhodnost jsou spojenými nádobami: jenom nezávislá a efektivní justice může být důvěryhodná, a naopak, jenom justice, ve kterou má veřejnost důvěru, může být skutečně efektivní, protože pouze *důvěryhodná justice skutečně plní svou funkci spočívající v ochraně práv jednotlivců*. Aby bylo možné tento cyklus naplnit, je nutné řešit dlouhodobě přetrvávající *problémy uspořádání soudní soustavy a nerovnoměrného rozložení soudů*, které vedou k přetíženosti soudů a vytvářejí stav, jenž neodpovídá stávajícím společenským potřebám. Předpokladem hlubší reformy soudního systému je však podle mého názoru také existence orgánu typu *národní rady soudnictví*, který bude schopen, s nezbytným administrativním i odborným aparátem, dlouhodobě a kontinuálně řešit problémy justice a reprezentovat její zájmy ve vztahu k legislativní a výkonné moci. Ukazuje se totiž, že stávající model správy justice v České republice není dostatečně efektivní a vytvoření *Nejvyšší rady soudnictví* se momentálně zdá být nevhodnější variantou. Při budování nezávislé, efektivní a důvěryhodné justice je nezbytný koncepční přístup, tak aby reforma soudní mapy České republiky probíhala ruku v ruce s reformou správy soudnictví.

Použitá literatura:

- BOBEK, M. KOSAŘ, D. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. German Law Journal 15, 2014. Dostupné z: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1662>.
- CCJE. Opinion no. 3 to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality. Strasbourg, 19. listopadu 2002. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).
- CEPEJ. Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, 21. červen 2013. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_judicial_maps_guidelines_en.pdf.
- CEPEJ. Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice". Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.
- Committee of Ministers. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17. listopad 2010. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.
- DAËL, S. JANAS, M. BAKRY, M. Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire. Pub. 10. února 2013. Dostupné z: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_Rapport_Dael_missioncartejudiciaire_2013.pdf.
- ELAINE, M. Balancing Territoriality and Functionality; Specialization as a Tool for Reforming Jurisdiction in the Netherlands, France and Germany. In: International Journal For Court Administration, October 2008. Dostupné z: http://www.iaca.ws/files/LWB-Elaine_Mak.pdf.
- ENCJ. Report ENCJ working group on Liability 2007-2008. Dostupné z: <http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/reportenliability20072008.pdf>.
- ENCJ. Report on Judicial Reform in Europe 2011-2012. Dostupné z: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf.
- ENCJ. The Status of Judges Report 2009-2010. Dostupné z: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_on_status_of_judges_2009_2010_en_fr.pdf.

- ENCJ. Vilnius Declaration, Vilnius, 8.-10. června 2011. Dostupné z: http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/encj_vilnius_declaration.pdf.
- European Commission. The 2015 EU Justice Scoreboard. European Union, 2015. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf.
- GAROUA, N. GINSBURG, N. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law* 57, 2008. Dostupné z: <http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/GuardingTheGuardians.pdf>.
- Interní pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy a podústavní roviny. Leden 2013.
- Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím Ano 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013-2017. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_smlouva.pdf.
- Le nouveau paysage judiciaire devient une réalité. Service public fédéral: Justice. Pub. 1. 4. 2014. Dostupné z: http://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/reforme_justice/nouvelles/news_pers_2014-04-01.jsp.
- MADIR, J. Recent developments in judicial reform in Croatia. In: *Law in Transition 2011*. European Bank for Reconstruction and Development, 2011. Dostupné z: <http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit11eh.pdf>.
- Poslanci opět projednají zřízení Krajského soudu v Liberci. Česká justice [online]. [cit. dne 21. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/poslanci-opet-projednaji-zrizeni-krajskeho-soudu-v-liberci/>.
- POSPÍŠIL, I. POPOVIČOVÁ, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fixa a soudní realita. *Státní zastupitelství*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, roč. 2013, č. 2, s. 10-17.
- POWER, A. Judicial Independence and the Democratic Process: Some Case Law of the European Court of Human Rights. *International Bar Association Conference*, Dublin, 2012. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAahUKEwj-utjMyorlAhVICiwKHVEVANI&url=http%3A%2F%2Fwww.ibanet.org%2FDocument%2FDefault.aspx%3FDocumentUid%3DF0C95268-A24E-40CE-B0CC-45A531B552D9&usq=AFQjCNG1CSY9eP8ARkqjyQ5fyp-uXpPKT.w>.
- Rešerše a analýza: Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice. Nejvyšší správní soud, Oddělení dokumentace a analytiky, 22. srpna 2008.
- Sciences Po Strasbourg Consulting. *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*. 2012. Dostupné na: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf.
- Sněmovní tisk 539/0, část č. 1/6. *Novela zákona o soudech a soudcích*. PSP ČR [online]. [cit. dne 21. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=539&CT1=0>.
- Sněmovní tisk 539/0, část č. 1/6. *Novela zákona o soudech a soudcích*. PSP ČR [online]. [cit. dne 21. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=539&CT1=0>.
- SPSC. *Update from Croatia and Portugal on the comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe* (2012). 2013. Dostupné z: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport%20SPSC_update%20croatia%20port.pdf.
- Stenozáznam jednání 25. schůze (16. května 2000) Poslanecké sněmovny, volební období 1998-2002.
- VAN DIJK, F. KOUWENHOVE, R. *Judicial Reform in the Netherlands: 2014*. Der Rechtspraak. Council of the Judiciary. Sdu 2014.
- Venice Commission. *Judicial Appointments*. Benátky, 22. června 2007. Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).
- Venice Commission. *Report on the Independence of the Judicial Systems, Part I: The Independence of Judges*. Štrasburk, 16. března 2010. Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx).
- Vláda nepodpořila zřízení krajského soudu v Liberci. Návrh zákona posoudí sněmovna. Český rozhlas [online]. [cit. dne 21. 9. 2015] Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/vlada-nepodporila-zrizeni-krajskeho-soudu-v-liberci-navrh-zakona-posoudi-snemovna--1517143.
- WALLACE, J. C. *Jak se moderní soud vyrovnává s vysokým počtem nevyřízených věcí?* (přednáška). Brno, 24. září 2014.

Kontaktní údaje:

prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D.
pavel.samal@nsoud.cz
předseda Nejvyššího soudu České republiky
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Právnická fakulta UK v Praze

Mgr. et Mgr. Katarína Šipulová
katarina.sipulova@nsoud.cz
vedoucí Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu

....
Nejvyšší soud České republiky
Burešova 20
657 37 Brno
Česká republika

KAM PRICHÁDZAŠ, NOVÝ CIVILNÝ PROCES?

Marek Števíček

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The article is trying to present the basic source theses in relation to environment (in sociological meaning), into the new legal regulation of the civil proceedings in Slovak republic is coming. After the preliminary interpretation of the "newness" of re-codified civil proceedings (throughout the prism of new, social conception of civil proceedings in particular), the author is dealing with marks of historical lawmaker on conventional thinking schematics of judges above all. This "collective unconsciousness" involves to the present, more or less apathic situation in relation to objective teleological interpretation of rules of law and to judicial law creation. In conclusion the author is thinking about the possible consequences of concurrence of the new conception with the sociologic paradigms, induced by historical lawmaker.

Abstrakt: Príspevok sa pokúša predostrieť základné východiskové tézy vo vzťahu k prostrediu (v sociologickom zmysle), do akého prichádza nová právna úprava civilného procesu v Slovenskej republike. Po úvodných výkladoch „novosti“ rekodifikovaného civilného procesného práva, predovšetkým cez prizmu novej, sociálnej koncepcie civilného procesu, sa autor zaoberá stopami historického zákonodarcu na vžitú schému myslenia predovšetkým sudcov. Toto „kolektívne nevedomie“ rezultuje do súčasného viac alebo menej apatického stavu vo vzťahu k objektívnemu teleologickému výkladu právnych noriem a sudcovskému dotváraniu práva. Autor sa na záver zamýšľa nad možnými dôsledkami stretu novej koncepcie so sociologickými paradigmami navodenými historickým zákonodarcom.

Key words: civil proceedings, re-codification, courts, law creation, legal environment

Kľúčové slová: civilný proces, rekodifikácia, súdy, tvorba práva, právne prostredie

1 SYNEKDOCHA OTÁZKY

Otázka nastolená v nadpise sa na prvý pohľad môže zdať nevhodná, až nenáležitá. Hneď na úvod predosielame, že ju treba vnímať metonymicky. Čitateľ nám hádam odpustí túto minimálnu mieru beletrizácie, ale zrejme inak otázku formulovať nešlo – ak pravda nechceme odradiť Bratislavské právnické fórum už názvom príspevku, v ktorom nám ide o to zamyslieť sa, do akého právneho, a v širšom rámci spoločenského prostredia sú zasadené nové kódexy civilného procesu v Slovenskej republike. Žiadne objektívne právo nemožno vnímať mimo kontextu prospektívnej anticipácie jeho novej aplikácie a interpretácie – alebo aspoň nemalo by tak byť vnímané. Akokoľvek „dokonalé“ legislatívne pravidlá zákonodarca prijme, skutočné právo je v sociologickom zmysle vždy to, čo za „právo“ budú považovať orgány aplikácie a interpretácie práva¹. V kontexte pravidiel civilného práva procesného to budú predovšetkým súdy a sudcovia. V naznačenej dichotómii najmä sudcovia (porovnaj ďalšie výklady).

Najskôr sa zamyslime nad adjektívom „nový“ civilný proces a „nové“ civilné procesné právo. Ak po kritickej analýze nových pravidiel civilnoprocených vzťahov znesú pokus o svoju falzifikáciu², možno začať s pokusom o hodnotenie prípadnej miery jeho deformácie prostredím, v ktorom sa ich právne bytie bude realizovať.

¹ Nedá nám v tejto súvislosti nespomenúť okridlenú Holmesovu parolu o tom, že zákony sú len predpoveďami toho, ako v skutočnosti budú súdy rozhodovať.

² Ak vedecká teória (vo všeobecnosti) odolá pokusom o svoju falzifikáciu, je verifikovaná – porovnaj POPPER, K. – R.: Logika vedeckého zkoumání.

2 RETROSPEKTÍVNA SUMARIZÁCIA

Nové voči starému možno vymedziť s použitím rôznych kritérií (tzv. *tertium comparationis*)³ – a to nepochybne platí aj v relácii nová verzus stará (pôvodná) právna úprava. *Prima facie* je novosť ako vlastnosť právnej úpravy daná už fakticitou jej existencie po formálnej stránke, teda publikovaním v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ale aj nadobudnutím účinnosti tejto právnej úpravy, či diskusiami o nej na rôznych fórach, pričom samozrejme frekvencia týchto diskusií stúpa so stúpajúcim dátumom blížiacaj sa účinnosti a pod.

Nám však pochopiteľne nejde o novosť v tomto formálnom zmysle, ale o novosť obsahovú, kategoriálnu, pojmovú. Prvým argumentom v tomto smere bude **logická konzistentnosť** rekodifikovanej právnej úpravy, definovaná základným jednotiacim prvkom, a tým je jasná, definovaná a hlavne štandardná **konceptcia**, na ktorej je vybudovaná. Konceptčnosť pritom chápeme ako konceptnosť „civilnoprocesnú“ – teda v užšom zmysle. Konceptcie civilného procesu sú doktrinálne pomerne dobre preskúmané v európskej procesualistike, a to so zreteľom na ich historické i právne konotácie. V tradícii československej procesualistiky sa hlbšie otázkami konceptcií civilného procesu venovali najmä Macur⁴, Stavinohová⁵ a Lavický.⁶

Na tomto mieste nemôžeme (pre tematické zameranie i rozsah príspevku) hlbšie rozoberať otázku jednotlivých konceptcií civilného procesu; obmedzíme sa na konštatovanie, že rekodifikovaná právna úprava civilného procesu v Slovenskej republike je pomerne dôsledne budovaná na tzv. sociálnej konceptcii civilného procesu, dôverne známej predovšetkým z prác rakúskych procesualistov, tvorcov Civilného procesného poriadku z roku 1895.⁷

V naznačenej dichotómii nového a starého možno teda konštatovať, že kategoriálna novosť rekodifikovanej právnej úpravy civilného procesu možno vidieť aj a predovšetkým v konceptčných otázkach. Doterajšia (*ipso facto* stále platná a účinná) úprava civilného súdneho konania žiadnou rozumnou konceptciou nedisponovala a nedisponuje. Nedisponuje ani žiadnym jednotiacim prvkom – možno vari oprávnene konštatovať, že ide o spleť omylov a pokusov o ich nápravu vo forme častokrát politicky podfarbených novelizácií, či skôr snáh ukázať, kto „lepšie“ zasiahne do civilnoprocesných vzťahov oproti svojmu politickému „predchodcovi“.

Výstižne to charakterizujú Lavický a Dvořák: „*Jsme hluboce přesvědčeni, že svou koncepci civilní proces mít musí. Představu, že lze kvalitní civilní řád soudní vytvořit prostým skládáním paragrafů vedle sebe – bez ohledu nato, zda jsou převzaty z dosavadní úpravy, ze starších řádu, z nejrůznějších předpisů zahraničních či zda jsou zcela novým výtvorem nesdílíme. Legislativní postup, spočívající v sepisování jednotlivých detailních pravidel, nesledujících jakoukoliv společnou vizi s sebou nese riziko vzniku předpisu vnitřně nesourodého, ba rozporného. Tato okolnost pak může značně ztěžovat jejich interpretaci a aplikaci; v podmínkách České republiky, v níž je zvykem řešit skutečné nebo domnělé problémy ihned novelizací zákona, pak může být impulsem pro nekonečné novely civilního řádu soudního, jejichž skutečným dopadem bude další podryvání právní jistoty, místo nápravy nežádoucího stavu. Má-li naopak zákon jasnou a důsledně legislativně dodržovanou koncepci, je jeho interpretace a aplikace nejen výrazně jednodušší a předvídatelnější, ale také mnohem více redukuje riziko toho, že se jeho jednotlivá ustanovení začnou interpretovat ryze formálně a stanou se účelem sama pro sebe.*“⁸

Novosť ďalej možno vidieť v metodológii tvorby novej právnej úpravy, a to hneď v dvoch smeroch. Tým prvým je nepochybne systém tvorby nových pravidiel. Doteraz sa spravidla adresáti nových civilnoprocesných noriem dozvedali o „novinkách“ v tom lepšom prípade zo Zbierky zákonov, no nezriedka i priamo v pojednávacích miestnostiach. Absentovala širšia odborná diskusia, či aspoň komunikácia tvorcov (či ak chceme zákonodarcu) s konečným prijímateľom právnej úpravy. Pritom spoločenská akceptácia právnej úpravy je nesmierne dôležitá pre efektívne fungovanie nástrojov objektívneho práva, ktoré smerujú (mali by smerovať) k väčšej „vymožitelnosti práva“. Pod týmto pojmom možno prosto chápať lepší systém fungovania inštitúcií, garantujúcich reálne fungovanie systému individuálnych oprávnení subjektov práva. Ak chýba akceptácia

³ Bližšie pozri KNAPP, V.: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy, s. 3.

⁴ MACUR, J.: Zásada pojednací v civilním soudním řízení.

⁵ STAVINOHOVÁ, J.: Občanské právo procesní. Řízení nalézací, s. 17 a nasl.

⁶ Moderní civilní proces, s. 23 a nasl.

⁷ K tomu pozri najmä KLEIN, F.: Pro futuro. Betrachtungen über Probleme der Zivilprozessreform in Österreich.

⁸ LAVICKÝ, P. – DVOŘÁK, B.: Pro futuro. Právní rozhledy 5/2015, s. 153 a nasl.

pravidiel, vedie to k ich obchádzaniu či vytváraniu judičiálnych alternatív právneho textu, či v lepšom prípade k jeho obsolencii. Nové predpisy, hoci sa nevyhli kritike (konštruktívnej, i tej oveľa menej konštruktívnej) znamenali určitý konsenzus o základných systémových otázkach. A čo je rovnako dôležité, získali punc odborného projektu existujúceho mimo rámca politiky, o čom svedčí politická podpora novým kódexom naprieč politickým spektrom, vo výsledku znamenajúca väčšinovú podporu vysoko prekračujúcu dokonca ústavnú väčšinu v parlamente. V istom zmysle tak nové pravidlá „prijali za svoje“ takmer všetky relevantné politické sily v Slovenskej republike, čím je snád zabezpečená istá elementárna miera stability budúcej právnej úpravy.⁹

Druhým metodologickým smerom, možno ešte dôležitejším a podstatnejším, je zmena v konštrukcii jednotlivých civilnoprocených pravidiel a noriem civilného procesného práva. Oproti doterajšej hypertrofii kazuistiky sa stavia stabilita v podobe právnych pojmov všeobecnejšej povahy so strednou hodnotou významu. Tým sa má umožniť existencia právnych pravidiel aj v dynamicki sa meniacich sociologických determinantoch; inak povedané, nová právna úprava nie je návodom na poskladanie toho či onoho komponentu, ani „kuchárskou knihou spravodlivosti“, ale skôr pomôckou pre všetky súčasti justičného systému pri uplatňovaní pravidiel spravodlivosti. Majú ambíciu byť trvácnejším „materiálom“, ako kazuistika šitá na mieru konkrétnym procesným situáciám – pričom stále nové a nové procesné situácie vyžadovali stále nové a nové legislatívne reakcie, výsledkom čoho je neprehľadná a v mnohom všeobecne nepoužiteľná spleť právnych pravidiel viac či menej kauzistickej povahy.

Neustále legislatívne zásahy do normatívneho textu kódexového typu musia byť nevyhnutne minulosťou, ak chceme disponovať moderným a použiteľným kódexom civilného procesu, ktorý svojou stabilitou prispeje k stabilite právneho prostredia ako celku. Doterajšie právne prostredie, nie vždy a nie celkom žičlivé týmto koncepčným východiskám, však zanechalo v spoločnosti pomerne hlboké brázdy, prekonanie ktorých bude rovnako nevyhnutnou súčasťou a kritériom spoľahlivosti funkcionality nového civilného procesu.

3 STOPY

Skúsme sa zamyslieť nad tým, aké stopy v našom myslení zanechal marazmus minulosti načrtnutý zhora. Tak predovšetkým, sú to negatívne zvyky, zaužívané schémy rozvažovania, modely aplikácie a interpretácie práva s výrazne negatívnymi konotáciami. Asi najvýstižnejšie to možno vystihnúť parémou, že „minulý“ zákonodarca nám vnútil systém uvažovania, v ktorom všetko právne a spoločenské bytie možno vtesnať do rámca normatívneho textu. Inak povedané, čo nie je „napísané“ v zákone, neexistuje.

Opätovne výstižne to charakterizoval Eliáš¹⁰: „Bylo a je zejména posláním institucí zabývajících se vědeckým zkoumáním práva a výchovou juristické inteligence změnit názory na občanské právo, kriticky analyzovat stav jeho úpravy a opustit pojetí, že právo začíná prvním a končí posledním paragrafem zákona...Podstata práva ale není ve zdůvodňování politického voluntarismu.“

Zabudli sme, že zákon sa má vykladať. Že všeobecná skutková podstata má dať aplikujúcemu orgánu návod na vyriešenie skutkovej podstaty konkrétnej, vo forme individuálneho právneho prípadu.

V tomto kontexte si dovoľíme upozorniť na prácu Daniela Kahnemana, nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu, *Myšlení rychlé a pomalé*.¹¹ Ten rozlišuje medzi tzv. systémom 1 a systémom 2, ako medzi dvoma kategoriálnymi rámcami ľudského myslenia. Kým systém 1 nám prisudzuje významy pojmov automaticky, heuristicky, bez hlbšieho rozmyslu, systém 2 nás skutočne núti „myslieť“. Systém 2 je skutočným analytickým myslením, ktoré sa podľa nás má uplatňovať i v práve.

Našou najväčšou výčitkou a zároveň najhlbšou stopou historického zákonodarcu je, že nás naučil myslieť len v systéme 1. A potenciálom novej právnej úpravy môže byť ambícia vrátiť nás vo väčšej miere k systému 2, k hlbavému, analytickému mysleniu, prisudzujúcemu pojmom význam

⁹ Aj keď samozrejme nemôžeme byť natoľko politicky naivní, aby sme si mysleli, že konkrétna politická konštelácia po prvých parlamentných voľbách neumožní okamžite zabudnúť na čokoľvek, čo sa udialo v predchádzajúcom volebnom období.

¹⁰ ELIÁŠ, K.: Občanský zákoník a česká právní kultura. In.: Gerloch, A. - Maršálek, P. (eds): Zákon v kontinentálním právu, s. 223.

¹¹ KAHNEMAN, D.: Myšlení rychlé a pomalé.

a zmysel podľa štandardných výkladových pravidiel, predovšetkým (v intenciách nových procesných kódexov) podľa objektívneho teleologického výkladu právnych noriem podľa ich *ratio legis*.

Zmysluplné využitie nových pravidiel civilného práva procesného pojmovo predpokladá zmenu v myslení aplikujúceho orgánu, ktorý má objektívne právo nielen hľadať a nachádzať, ale ho i spoluvytvárať v medziach, ktoré sú pre kontinentálnu Európu štandardné. Sudcovské spoluvytváranie, či dotváranie práva, je v kontexte stredoeurópskeho právneho priestoru štandardom. Lepšie povedané, v minulosti vždy bolo – čo pomerne bezrozporne doktrínálne dokázali vedecké autority¹², ktorým protirečiť by bolo nielen nerozumné, ale i zmysluprázdne. Otázkou v tejto súvislosti je, či táto paradigma stále platí.

4 PROSPEKTÍVNA ANTICIPÁCIA

Právo ako vedná disciplína, ako ani jej čelní a iní predstavitelia, spravidla nedisponujú výbavu prognostikov v zmysle vedeckého postihnutia dopadov právnej úpravy do budúcnosti. Preto aj tu načrtnuté úvahy sú skôr len pravdepodobnostnou limitou, založenou na sociologických úvahách podložených istou historickou skúsenosťou.

Sumarizujúc stav dnešného súdnictva, samozrejme len a výlučne s prihliadnutím na v tomto príspevku prezentované východiská, možno oprávnené konštatovať, že stopy minulosti sú veľmi hlboké. Zmena koncepcie, zmena v normatívnej úprave ešte neznamená zmenu v myslení. Kládne sa otázka, či zmenu v myslení vyvoláva právna úprava, alebo či právnu úpravu vyvoláva zmena v myslení adresátov tejto úpravy.

Domnievame sa, že tieto procesy sú obapolné, obojsmerné – aj nová právna úprava má mať (môže mať) ambíciu zmeniť praktické aplikačné dopady svojich ustanovení. A naopak – aj zmena v aplikovaní práva môže byť ako tzv. *desuetudo*¹³ príčinou zmeny normatívnej právnej úpravy. Nami prezentovaná situácia je však v tomto zmysle pomerne prísne jednosmerná – zmena v koncepcii civilného procesu pojmovo vyžaduje zmenu zaužívaných zvykov (v sociologickom zmysle rituálov) jednotlivých orgánov aplikácie a interpretácie práva. A to predovšetkým sudcov.

Ak ale celé generácie sudcov boli programovo (v socialistickom právnom okruhu) a neskôr snád i menej uvedomelo (historickým zákonodarcom od roku 1989 dodnes) vedení, či ak chceme „vychovávaní“ k tomu, aby boli len „ústami zákona“, a akákoľvek odchýlka bola nesená len negatívnymi konotáciami, istý skepticizmus je možno namieste. Zmena v zaužívaných postupoch je zmenou, ktorú ľudia zrejme robia najneradšej. A nepochybujeme, že ide o ľudí – táto otázka sa v sociologických koncepciách práva pertraktuje ako dichotómia súdov a sudcov ako subjektov „poskytujúcich“ spravodlivosť.

5 SÚDY A SUDCOVIA

Pre každého jednotlivého adresáta „poskytovanej“ starostlivosti existuje konkrétny sudca, cez správanie a rozhodnutie ktorého subjektívne vníma obsah pojmu justícia. Teoreticky ide o pomerne náročnú otázku, ktorú s inštruktívnosťou seba vlastnou vyjadril Viktor Knapp podobenstvom s jedným z filmov Vlastu Buriana. Ten, neuviedomujúc si celkom rozlíšenie pojmov súd a sudca oslovil súdny tribunál ako „slavná soudní budova“.¹⁴

Akokoľvek komická sa nám táto scéna zdá i po rokoch, odkrýva naznačený sociologický problém v plnej nahote. Jednotlivci, či ak chceme ľudia, stotožňujú inštitúcie s tými, ktorí tieto inštitúcie reprezentujú. A pritom rozhodnutie nevydáva, a ani ho neodôvodňuje inštitúcia, ale vždy konkrétny človek – v tomto prípade človek v talári, nadaný mocou stanoviť, čo sa v konkrétnom prípade má považovať za „právo“, ak nie priamo „spravodlivosť“.

Stopy sa nezanechávajú na inštitúciách, ale na ľuďoch. Normativistické koncepcie post-socialistického práva, prejavujúce sa revitalizáciou legislatívnej smršte v domnení, že akýkoľvek defekt v spoločenských vzťahoch vyrieši x-tá novelizácia y-tého zákona, nezanechali stopu v inštitúciách, súdoch, ale v sudcoch. Historická pamäť „stavu“, sudcovského stavu, je skôr kolektívnym jungovským nevedomím, akýmsi sociálne stratifikovaným zlozvykom, ktorý si sudca

¹² Napr. KNAPP, V.: Soudcovská tvorba práva v socialistických zemích. Právnik, ročník CVIII, č. 2, s. 81 a nasl.

¹³ Bližšie pozri HOLLÄNDER, P.: Působení zákona v čase. In. Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník, s. 2548 a nasl.

¹⁴ KNAPP, V.: Přínos středoevropského soudnictví k evropské právní kultuře. Právnik, ročník CXXXII, č. 9., s. 727.

navlieka spolu s talárom. A táto historická pamäť velí hľadať všetky odpovede na všetky problémy len a len v zákone (písanom práve, ak chceme). Nemôžeme samozrejme paušalizovať, žiadna sociálna skupina, sudcov nevynímajúc, netvorí homogénny celok. Ale smerodajné sú vždy prevalentné prvky, ktoré nastavujú vektor pôsobenia sociálnej sily tejto skupiny. A vektor je nastavený totálnym legislatívizmom. Ak si človek zvykne, že problém vždy „vyrieši“ zákonodarca, časom zrejme rezignuje na prispôbovanie zákona konkrétnej spoločenskej realite a potrebe, teda na objektívny teleologický výklad právnych noriem. A často na to ani nie je čas, lebo problém sa skutočne či domnelo (väčšinou pravda domnelo) vyrieši ďalšou novelizáciou. Na samostatnú širokú diskusiu by potom bola otázka kvality týchto legislatívnych riešení, ktoré spravidla vyvolávajú ďalšie problémy, a tak sa ocitáme v nikdy nekončiacom kolotoči novelizácii.

Sudca je rád, ak stíha registrovať aktuálny zákonný text, je nútený rozhodovať, a počítať kvantitu, nie hodnotiť kvalitu svojich rozhodnutí. Systém sa cyklí, a zanecháva najskôr generačnú, neskôr aj viacgeneračnú stopu. Kolektívne nevedomie.

6 QUO ADIS?

Kam teda prichádza nový slovenský civilný proces, či skôr nová právna úprava civilného procesu? Prichádza do prostredia, ktoré je s koncepciou nových kódexov civilného procesu pojmovovo nezlučiteľné. To samozrejme vyvoláva otázku, čo sa prispôsobí čomu...teda či koncepčné zmeny spôsobia zmenu determinantov vektorovej pôsobnosti kolektívneho nevedomia, alebo toto kolektívne nevedomie pohltí a prispôsobí si koncepčné zmeny vtelené do nových kódexov.

Exempla trahunt – príklady priťahujú. V podobnej situácii bola i Česká republika po prijatí nového Občianskeho zákonníka. Na akékoľvek hodnotenie zmien je ešte priskoro. Sporé príklady ukazujú, že časť súdnej praxe sa dokonale stotožnila s novou koncepciou, osvojila si ju a rozvíja ju. Príklady uvádza vo svojom príspevku profesor Eliáš.¹⁵ Naopak, existujú i signály, ktoré indikujú výklad novej koncepcie takrečeno „po starom“ – príklady uvádza vo svojom vystúpení doktorka Šínová.¹⁶

Ide teda o to, ktoré vektory prevládnu a budú determinovať smer pôsobenia novej koncepcie. Možno zrejme extrapolovať tieto sporé signály i na situáciu v Slovenskej republike. Nie všetci sa s novou koncepciou zžijú, pochopia ju, či budú ju chcieť pochopiť. Ide len o to, kade pôjde vektor výsledného pôsobenia efektov novej právnej úpravy. Rozhodne však neprichádza do pre ňu žičlivého prostredia...

7 QUO ADIIS?

Na otázku, ku komu prichádza nová právna úprava, je odpoveď jednoduchá. Prichádza k právnikom, ktorých niekoľkogeneračná skúsenosť je opäť v príkrom rozpore s tým, čo nové kódexy ponúkajú. Ak sa na hodnotenie dopadov novej úpravy ponechá aspoň generačná skúsenosť, budeme disponovať akým-takým dostatkom materiálu na vyvodzovanie záverov.

Ak však právnici podľahnú tlaku spomínaného kolektívneho nevedomia, je reálne očakávať, že i nová právna úprava sa dočká svojich legislatívnych pseudodoplnkov, ktoré postupom času zakryjú zmysel a hodnotovú orientáciu jasnej a definovanej koncepcie nového civilného procesu v Slovenskej republike.

8 METAFORA ODPOVEDE

Ak sme už metaforou začali, metaforou toto krátke zamyslenie i ukončíme. Tentokrát však metaforou naskrze básnickou, a nie hoci akou.

Miroslav Válek v jednej svojej básni¹⁷ zostavil takýto verš:

*Nakoniec sa to zvrtné na zákone,
že silu umu zdolá sila zrád.*

Akokoľvek sa nepatrí vstupovať do posvätnosti básne, ak chceme, aby náš záver vyznel aspoň trochu optimisticky, verš by znel takto:

*Nakoniec sa to zvrtné na zákone,
že sila umu zdolá silu zrád.*

¹⁵ V čase písania tohto príspevku sme mali k dispozícii len ústne podanie vo forme vystúpenia pána profesora Eliáša.

¹⁶ Detto.

¹⁷ VÁLEK, M.: Šachy.

Použitá literatúra:

- ELIÁŠ, K.: Občanský zákoník a česká právní kultura. In.: Gerloch, A. - Maršálek, P. (eds): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- HOLLÄNDER, P.: Působení zákona v čase. In. Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. Svazek. Praha: Linde, 2008.
- KAHNEMAN, D.: Myšlení rychlé a pomalé. Brno: Jan Melvil publishing, 2012.
- KLEIN, F.: Pro futuro. Betrachtungen über Probleme der Zivilprozessreform in Österreich. Leipzig und Wien, 1891.
- KNAPP, V.: Přínos středoevropského soudnictví k evropské právní kultuře. Právník, ročník CXXXII, č. 9.
- KNAPP, V.: Soudcovská tvorba práva v socialistických zemích. Právník, ročník CVIII, č. 2.
- KNAPP, V.: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy. Praha: C. H. Beck, 1996.
- LAVICKÝ, P. – DVOŘÁK, B.: Pro futuro. Právní rozhledy 5/2015, s. 153 a nasl.
- MACUR, J.: Zásada projednací v civilním soudním řízení. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- Moderní civilní proces. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- POPPER, K. – R.: Logika vědeckého zkoumání. Praha: OIKOYMENH, 2005.
- STAVINHOVÁ, J.: Občanské právo procesní. Řízení nalézací. Brno: Doplněk 1998, s. 17 a nasl.
- VÁLEK, M.: Šachy. In.: Štyri knihy nepokoja. Slovenský spisovateľ, 1973.

Kontaktné informácie:

doc. JUDr. Marek Števček, PhD.
marek.stevcek@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Katedra občianskeho práva
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika