



Twinning Project CZ 01/IB/JH/01
Judicial Reform and Court Management
Czech Republic – Germany – United Kingdom

Zpráva o průtazích při řešení trestních, civilních, obchodních a rodinných věcí v soudním systému České republiky

O B S A H

1.1	Obecný úvod	4
1.1.1	Pozadí projektu	4
1.1.2	Podmínky zadání	4
1.1.3	Struktura zprávy	5
1.1.4	Procesní přístup k soudům	5
1.1.5	Mezery a další práce	6
1.2	PODĚKOVÁNÍ	6
2	OBEČNÁ TÉMATA	8
2.1	Příčiny průtahů	8
2.1.1	Obecně	8
2.1.2	Nedostatek jasných zadání pro soudní systém	8
2.1.3	Dostatek soudců	8
2.1.4	Identifikace pravých příčin průtahů	9
2.2	Autorita soudů	12
2.3	Práva versus povinnosti: rovnováha v systému	13
2.4	Výlohy a úměrnost	13
2.5	Pozitivní součásti systému	14
2.5.1	Obecně	14
3	ANALÝZA PRŮTAHŮ V ČESKÉM SOUDNÍM SYSTÉMU	17
3.1	Úvod	17
3.2	Zrychlená řízení / zjednodušené postupy	17
3.2.1	Doklady průtahů	17
3.2.2	Možná řešení	20
3.3	Řízení účasti a vyhýbání se soudu	22
3.3.1	Obecně	22
3.3.2	Četnost odročení	23
3.3.3	Doklady průtahů	24
3.3.4	Navrhovaná řešení	30
3.4	Doručování v soudním řízení	36
3.4.1	Obecně	36
3.4.2	Doklady průtahů	38
3.4.3	Možná řešení	40
3.5	Odvolací řízení	43
3.5.1	Obecně	43
3.5.2	Důkazní materiál	44

3.5.3	Možná řešení	48
3.6	Oprava žaloby	51
3.6.1	Obecně.....	51
3.6.2	Služba pro elektronické zpracování žalob	53
3.6.3	Důkazy průtahů	53
3.6.4	Možná řešení	55
3.7	Ostatní procesní průtahy	56
3.7.1	Obecně.....	56
3.7.2	Důkazy průtahů	57
3.7.3	Případová studie	62
3.7.4	Možná řešení	63
4	MOŽNOSTI ZJEDNODUŠENÍ PRÁCE SOUDCŮ A SOUDŮ	67
4.1	Obecně.....	67
4.2	Delegování práce soudců	67
4.2.1	Důkazy nesoudcovských činností.....	67
4.2.2	Další možnosti redukce pracovního zatížení	70
4.3	Zjednodušení práce soudů.....	71
4.3.1	Obecně.....	71
4.3.2	Možnosti pro zrušení činností nebo omezení množství práce	71
4.3.3	Možnosti centralizace práce	74
5	DALŠÍ DŮLEŽITÁ TÉMATA	76
5.1	Obecně.....	76
5.2	Sběr a využití informací o řízeních	76
5.3	Řízení širšího spektra občanských subjektů	76
5.4	Ochrana občana před státem	78
5.5	Povinnosti státu při občanskoprávních sporech mezi stranami.....	78
5.6	Princip zákonného soudce	78
5.7	Stáří věcí podaných k soudu.....	79
5.8	Zahraniční pachatelé	79

1.1 OBECNÝ ÚVOD

Tato zpráva pojednává o postupu trestních, obchodních a rodinných věcí v českém soudnictví. Studie identifikuje hlavní příčiny průtahů a doporučuje způsob, jak postup věcí urychlit. Příčiny zdržení jsou v každém legislativním systému mnohé a různé a je možné, že se naše studie může částečně překrývat s pracemi našich projektových kolegů. Tuto možnost si autoři uvědomují a pokusili se soustředit na hlavní faktory, které způsobují zdržení v klíčových momentech průběhu soudního procesu. Zpráva se nezaměřuje na legislativní či procesní průběh, ale na průběh soudního řízení a průtahy.

Identifikovali jsme témata soudního řízení, která se vztahují k trestním, občanským, obchodním a rodinným agendám. Ve zprávě uvádíme, kde se konkrétní témata vztahují nebo nevztahují ke specifickým agendám, pokud tomu tak není, předpokládáme platnost daných problémů pro všechny agendy.

1.1.1 Pozadí projektu

Cílem Partnerského projektu bylo podpořit Českou republiku při plnění předběžných podmínek vyžadovaných pro integraci do Evropského hospodářského společenství pomocí doporučení justiční reformy a zlepšení soudní správy. V roce 2002 byla podepsána smlouva, kterou se němečtí a britští experti k tomuto partnerskému projektu zavázali.

1.1.2 Podmínky zadání

Podmínky zadání britské části projektu jsou:

“Analýza postupu v občanských, trestních, rodinných a obchodních věcech u okresních soudů, krajských soudů a vrchních soudů, analytický výzkum na základě podkladů nashromážděných u sedmi vybraných soudů. Analýza povede k závěrům, na kterých budou založena doporučení ke změnám.

Tento prvek je odůvodněn potřebou zvýšení efektivity a výkonnosti soudů (okresních, krajských a vrchních) v České Republice v justiční i administrativní oblasti, aby se tímto položily základy pro konsistentní a jednotné uplatňování práva EU. Tento prvek zahrnuje zejména urychlení soudních řízení, redukci existujících nedodělků a uvolnění potenciálu pro procesně orientovanou strukturu a organizaci práce. Na vybraných okresních a krajských soudech a vrchním soudu budou vbrzku podány příslušné návrhy, které budou vhodné pro plnění těchto cílů.

Britská část se podílí na analýze postupů u občanských, trestních, rodinných a obchodních věcí. Při osmi měsících, třech týdenních a pěti dvoutýdenních, budou experti vyšetřovat postupy občanských, rodinných, obchodních a trestních věcí na vybraných okresních a krajských soudech a na jednom vrchním soudu, sledovat zdroje včetně zdrojů lidských, a to na všech úrovních, a vyváženost mezi justičními a administrativními vstupy. Předloženy budou počáteční návrhy na změny.“

1.1.3 Struktura zprávy

Tato zpráva čtenáře seznamuje s analýzou a doporučeními ve shodě s výše uvedeným zadáním. Vlastní zpráva je rozdělena do pěti částí:

Úvod popisuje pozadí projektu a zadání naší studie.

Zpráva dále popisuje **Obecné podmínky** které se během naší práce objevily. Následuje podrobnější **Analýza příčin průtahů** a návrhy na řešení, která připadají v úvahu.

Dále zvažujeme **Příležitosti k ulehčení práce soudů**.

Nakonec se zpráva dotýká několik dalších **Důležitých témat**, která nejsou ve studii zmíněna detailně, nicméně ovlivňují vyřizování věcí.

Studie dále obsahuje tři přílohy:

- Příloha A obsahuje procesní mapy několika případových studií, ilustrující některé naše nálezy.
- Příloha B obsahuje procesní mapu a přehled činností českých okresních soudů a některé další přehledy činností u jednotlivých procesů, jako např. doručování, které mohou ovlivnit soudy na všech stupních.
- Příloha C poskytuje několik příkladů formulářů používaných v jiných soudních systémech.

1.1.4 Procesní přístup k soudům

Naším úkolem bylo vytvořit zprávu na základě poměrně malého množství návštěv soudů a celkem krátké době pracovních pobytů. Toto omezení a absence okamžitě dostupných statistik týkajících se výkonnosti (na rozdíl od rozsahu) nás vedly k závěru, že nejlepší způsob, jak porozumět důvodům selhávání postupu věcí v celém systému je vypracovat procesní mapy postupu v každé agendě na každé úrovni. Toto nám umožní identifikovat procesní úrovně, na kterých hrozí prodleva. Dále jsme hovořili se soudci a personálem a prohlédli jsme tolik spisů, abychom mohli postupně identifikovat důvody průtahů v každé fázi procesu a oblasti, které se při procesech opakují.

Ve zprávě jsou obsaženy případové studie, které nejlépe ilustrují některé problémy, které jsme identifikovali. Ty ovšem reprezentují pouze zlomek spisů, do kterých jsme nahlédli, a to s vědomím, že případy zahrnuté ve zprávě nepředstavují ojedinělé nebo přehnané příklady problémů. Naše analýza spisů nám poskytla důkazy podporující názory soudců a personálu na problémy soudního systému a podpořila nálezy našich německých kolegů.

Podařilo se nám podpořit tuto analýzu částečným průzkumem manuální agendy a rejstříků jednání. Ačkoli rejstříky nebyly navrženy tak, aby podporovaly sledování průběhu jednání v hlavních etapách, přesto zajistily užitečné doplňující informace o intenzitě odročování a výsledcích. Byli jsme schopni prozkoumat rejstříky za dostatečně dlouhou dobu a u dostatečně velkého počtu věcí, abychom si byli jisti, že přesně odpovídají našim nálezům.

1.1.5 Mezery a další práce

Naše nálezy ovšem nejsou statisticky důkladné, jelikož zkoumaných vzorků a případových studií je příliš málo a výzkum byl rovněž omezen na příliš malou oblast. Rovněž jsme zjistili, že neexistují žádné údaje o jednotkových nákladech úkonů prováděných u soudů, takže nebylo možné zjistit náklady jednotlivých procesů ani míru procesů, které stály více, než je hodnota pohledávek nebo výsledný zisk.

Není pochyb, že zajištění práva je sociální výdaj, který musí hradit především daňoví poplatníci. Přesto jsou informace o výdajích na uplatňování legislativních změn, pokud jim správně rozumíme, relevantní při porovnání výdajů u různých soudů a určení, jak daleko může stát při rozhodování sporů mezi soukromými účastníky zajít.

Konkrétně jsme nebyli schopni:

- určit skutečné výdaje na finanční administrativu peněžitých sankcí, vykonávacího řízení a vymáhajících úředníků
- zjistit jakoukoliv metodologii pro určení širších výdajů státních aktivit na podporu soudů
- stanovit jednotkovou cenu každé procedurální etapy

Jsme přesvědčeni, že Ministerstvo spravedlnosti by mělo určit, ať už zkoumáním vytipovaných míst nebo přepracováním statistických souborů, způsoby, jak:

- porozumět skutečným nákladům soudních aktivit a aktivit státu na podporu soudů.
- srovnávat provozní náklady soudů s vynaloženou pracovní zátěží
- určovat podíl soudních procesů, které jsou pokryty poplatkovou povinností
- určovat procesní etapy a oblasti výkonu činností kriticky ovlivňujících postup ve věci, mimo to určit objem, celkovou délku a nejstarší věci

1.2 PODĚKOVÁNÍ

Během našeho výzkumu jsme navštívili obvodní soudy Praha 2 a 10, okresní soudy Břeclav, Pízeň město, Žďár nad Sázavou a Pardubice, krajské soudy v Brně, Hradci Králové a Ostravě a vrchní soudy v Olomouci a Praze.

Při všech návštěvách se o nás soudci a personál starali s výjimečnou laskavostí, vřelostí a pohostinností. Naše otázky zodpovídali trpělivě a s humorem, i když na nás musela být znát zřejmá neznalost procedur a problémů. Zvláště bychom chtěli poděkovat předsedům jednotlivých soudů, kteří zajistili, aby se nám dostalo veškeré možné pomoci.



Rovněž bychom rádi poděkovali za podporu dr. Paulu Springerovi a Regině Fuchsové z týmu projektu „PHARE Judicial Reform and Court Management“, paní Haně Topercerové a Katce Velanové.

2 OBECNÁ TÉMATA

2.1 PŘÍČINY PRŮTAHŮ

2.1.1 Obecně

Tato část shrnuje důvody zdržení v postupu věci u českých soudů. Obsahem následující části je podrobný popis procesů, nalezených důkazů a postup navrhovaný pro nápravu. V této části hovoříme o příčinách průtahů obecně, aniž bychom nutně rozlišovali mezi jednotlivými agendami.

2.1.2 Nedostatek jasných zadání pro soudní systém

Ve zprávách tohoto typu hrozí přílišné soustředění na symptomy nebo na následky spíše než na příčiny.

To se rovněž může lehce stát, když analyzujeme věci, abychom zjistili problémy ve struktuře nebo chování. Český systém je pevně vázán historickými vazbami a kulturou a chováním klíčových účastníků systému.

Podle našeho názoru vyplývají mnohé problémy z nedostatku jasných cílů justičního systému. Absence těchto cílů způsobuje technické zaměření na procedury a zákon jako cíl samotný.

Nebezpečí reformování takového systému spočívá v tom, že bez koncentrace na jasný cíl bude mít každá další změna za následek zhoršení situace. Český systém vskutku vykazuje mnohé symptomy reformy probíhající krok za krokem – drobné změny měly a mají nepředvídatelné následky pro justiční systém, ale samy o sobě nemění jeho kulturu.

V mnoha případech existuje právní síla, která by při uplatňování nebo podpoře u soudů na všech úrovních napravila některé defekty, které jsme v systému pozorovali. Převládající chování ovšem nadále spočívá v restriktivní interpretaci zákona (např. korektnost, úplnost) spíše než v používání soudcovského úsudku a sledování základních cílů (např. čistota, spravedlnost).

Z toho vyplývá zjištění, že problémy není možno řešit pouze pomocí vlastní procedurální změny; problémy mají behaviorální a kulturní podstatu, takže aby nastala změna, je nutno nasadit jak krátkodobé, tak i dlouhodobé strategie.

2.1.3 Dostatek soudců

Jako klíčový faktor způsobující průtahy neuvádíme nedostatek lidských zdrojů, přestože jsme si vědomi toho, že na lokální úrovni tento důvod může hrát určitou roli. Řešení takových věcí by mělo být v silách ministerstva spravedlnosti. Předpokládáme, že i kdyby byly v České republice lidské zdroje neomezené, což by mnohé problémy vyřešilo, systém by stále

vykazoval podstatné prvky neúčinnosti. Identifikovali jsme ovšem případy, kdy jsou podle našeho názoru soudci nadměrně využíváni k mimosoudním úkonům, nebo kde by úkony mohly zabrat méně jejich času.

2.1.4 Identifikace pravých příčin průtahů

Průtahy v průběhu věcí u českých soudů mají množství důvodů, z nichž mnohé jsou vzájemně provázány. Analýzou procesního postupu, jinými slovy zaznamenáním způsobu, jakým věci postupují systémem, a analýzováním příčin prodlev jsme našli množství důkazů dokládajících fakt, že největší průtahy jsou v zásadě způsobeny problémy s nepřítomností, vyhýbáním se a s doručováním dokumentů.

Další významné problémy u některých procesů byly s odvolacím soudem a v některých případech i s kvalitou zdrojů. Průtahy rovněž přičítáme nedostatečné úměrnosti v systému a neschopnosti zaměřit se na vlastní problémy spíše než na procesní otázky. Systém se v podstatě zabývá všemi případy stejným způsobem bez ohledu na hodnotu projednávané záležitosti. V systému se objevují pokusy používat zkrácené nebo zjednodušené postupy, ale jejich úspěch je často oslaben možností účastníků vrátit se zpět ke klasickému procesu.

Hlavní důvody průtahů a krátká charakteristika každého typu:

2.1.4.1 Nízká úspěšnost zkrácených řízení

Český systém charakterizuje:

- absence skutečného řízení řešícího vydávání rozsudků pro zmeškání v civilních věcech
- nedostatek podstatných procesních rozdílů mezi platebními rozkazy (Ro) a běžnými civilními žalobami a četnost případů, kdy věci Ro přecházejí do civilní nebo obchodní agendy
- absence efektivních postupů v trestních věcech tam, kde je doznána vina
- absence vedení věcí úměrně jejich složitosti

2.1.4.2 Výsledky nepřítomnosti a vyhýbání se

Jedná se o hlavní důvod průtahů. V této oblasti existují dva charakteristické jevy. První, před vynesením rozsudku, jsou nedostatečné záznamy o účasti stran, svědků a právníků, což způsobuje v soudních postupech hluboké trhliny. Druhým jevem je vyhýbání se důsledkům pomocí nemoci nebo podáním odvolání k odvolacímu soudu, jak je popsáno níže. Dopad nedostatečné účasti je ještě prohlouben požadavkem na vyslechnutí ústních svědectví, zejména u trestních věcí. Změny v požadavku ústního svědectví by jistě tento dopad snížilo, ale bez významnějších změn budou jednání dále narušovat zásadní problémy.

Charakteristické jevy chabé docházky jsou nápadné zejména v následujících ohledech:

- časté pozdní oznámení nemoci.
- nedostačující standard dokumentování nemoci
- občané přiřazují účasti na soudu obecně nízkou prioritu

- chabá úroveň chování právnických profesí
- absence řízení svědků

Vyhýbání se výsledkům řízení je charakterizováno hlavně obrácením se na odvolací systémy, ale rovněž je lze charakterizovat:

- viditelným zneužitím nemoci jako prostředku k absenci ve všech případech nebo k nedostavení se k výkonu trestu u trestních věcí
- skrýváním se před výkonem trestu

2.1.4.3 Doručování

Systém doručování soudních dokumentů je příliš sofistikovaný: je rozvržen tak, aby zajišťoval zdokumentování cesty dokumentu, spíše než aby ve většině věcí zajistil co nejlepší podmínky k rychlému doručení a pokroku ve věci. Systém nepředpokládá jakoukoliv povinnost na straně účastníků či samotných občanů, a tím vytváří podmínky k vyhýbání se. Náš průzkum procesů, zkoumání mnoha spisů a studium věcí ukazují, že jak jednoduchost tohoto způsobu vyhýbání se, tak jeho kumulativní efekt na každé úrovni hrají při průtazích věcí hlavní roli.

Rovněž je zřejmé, že současný systém byl navržen bez vážného zamyšlení, kolik to bude stát státní pokladnu. Systém lze charakterizovat takto:

- Úspěšně je doručeno v případě, že je to v zájmu stran zúčastněných v řízení, ale nízká úspěšnost se vyskytuje tam, kde je strana málo motivována k zapojení se do řízení.
- zaměření na výkon České pošty spíše než na adresáta
- u občanů absence smyslu pro povinnost vůči soudu
- selhává zjednodušení soudních postupů při uplatňování požadavků na zápis do obchodního rejstříku
- omezená role a povinnosti právníků vykonávajících plnou moc
- opakované neúspěchy při doručování na všech úrovních s kumulativním zdržovacím efektem
- významné náklady jak na běžné doručování, tak na rozsáhlé vyhledávání osob prováděné soudem
- náklady způsobené jinými zúčastněnými státními orgány, např. policií.

2.1.4.4 Zdokonalení žalob a důkazů

Systém charakterizuje zaměření právně byrokratické pozornosti na procedurální kroky a nedostatečné zaměření se na podstatná témata ve věci. Z toho vyplývá:

- zdlouhavost přípravy věcí policií a státním zástupcem, která je následně znovu prováděna soudem
- rozsah oprav chyb před doručením přispívá k průtahům
- celkové procedurální požadavky, například při identifikaci statutu a totožnosti účastníků, nebo v menší míře i věcné příslušnosti soudu

- opakované požadavky na doplňování dalších důkazů v průběhu civilních věcí spíše než na vyjasnění důkazů vyžádaných na počátku
- malé použití zamítnutí tam, kde žádosti, požadavky nebo prosby nemají opodstatnění, i když jsou technicky správné.
- zdlouhavá ústní jednání společně s požadavkem zvažovat všechny důkazy spíše než soustředění se na podstatné stránky věci.

2.1.4.5 Zneužití odvolacího systému

Je zvláště pozoruhodné, že individuální průtahy jsou u odvolacího soudu nižší zejména v trestních věcech. Tento fakt ovšem zakrývá reálný dopad odvolání tam, kde je charakterizuje:

- vysoká úroveň odvolání proti rozhodnutí první instance
- vysoká úroveň zrušení rozsudku
- mnoho příkladů několikerého odvolání ve věci
- absence formálních postupů pro úměrné nakládání s různými typy odvolání, a na druhé straně tvorba neformálních metod
- časté případy odvolání, které se nezaměřuje na podstatu, kvůli které bylo odvolání podáno, ale na celkové vyřízení věci soudem nižší instance
- absence mechanismu vyřazování neopodstatněných odvolání
- přítomnost věcí v systému, se kterými by nemělo být nakládáno jako s odvoláním.

2.1.4.6 Další procesní zdržení

Existuje různorodá skupina dalších postupů a procedur, které zapříčiňují vznik průtahů nebo vedou k plýtvání zdroji. V mnoha případech prodlevu vyvolává kombinace procesního kroku a přidružených požadavků na doručení. Typickými příklady, vysvětlenými podrobně v další kapitole, jsou:

- pravidla, která určují dobu, kdy rozhodnutí nabudou právní moci
- použití společné agendy u okresních soudů
- transfer mezi soudy
- určení věcné příslušnosti
- uplatnění odborných posudků
- zrušení povinných poplatků v Ro agendě
- sdružování v konkurzních věcech
- vytváření zdlouhavých rozsudků a protokolů z jednání
- řízení soudních jednání
- přístup k provádění důkazů
- postupy dodržované vymáhajícími úředníky
- línost při vykonávání občanských rozsudků
- stíhání skutkově obdobných dílčích útoků věcí
- sloučení trestních věcí a občanskoprávních žalob

2.1.4.7 Nesoudcovské povinnosti

Existují důkazy o tom, že soudci vykonávají povinnosti, které nepřísluší jejich soudcovské kvalifikaci a vzdělání. Nedostatek administrativních sil do jisté míry znamená, že se po soudcích zejména na nižších stupních požaduje, aby prováděli i jednoduché administrativní úkoly. Podstatnější je, že jsme identifikovali některé oblasti, kde porovnání s ostatními soudními systémy naznačuje, že některé současné povinnosti mohou být delegovány buď administrativně, nebo na soudy nižšího stupně. Tyto oblasti zahrnují:

- dohled nad soukromými exekutory
- dohled nad soudním vykonáváním
- dohled a vedení obchodního rejstříku
- kalkulace výdajů a nákladů
- změna peněžitých sankcí
- kontrola a upřesňování pohledávek a poplatků
- rozhodování, do jaké míry může být strana osvobozena od poplatků nebo plateb za znalce
- nařízení rušící platební rozkazy

2.1.4.8 Snížení pracovního zatížení soudů

Ačkoliv není přímou příčinou průtahů, přítomnost některých prací v systému nakládá na soudy další břemena. Jejich odstranění by tedy uvolnilo právní a administrativní zdroje pro jiné aktivity. Některé příklady:

- dlužní pohledávky
- přenášení zodpovědnosti na navrhovatele a/nebo obviněného
- nevhodné smlouvy
- vyřizování pokut jako výkon rozhodnutí, ne jako pohledávku
- formální procedury pro urovnání občanských a obchodních věcí účastníky, které by obsahovaly mechanismy motivující strany k vyrovnání na počátku procesu.
- zrušení částí funkcí vymáhajících úředníků

2.2 **AUTORITA SOUDŮ**

Během naší krátké návštěvy České republiky jsme často zaznamenali negativní poznámky vztahující se k výkonům soudců a soudů. Z tohoto stálého toku kritiky by mohla pramenit i slabá účast u soudu i u těch občanů, kteří jinak zákon dodržují. Autorita českých soudů je opakovaně podkopávána mnoha způsoby:

- Soudy jsou silně kritizovány v médiích. Tento jev ovšem není specifický jen pro Českou republiku, a tudíž by se neměla této kritice přikládat zásadní váha. Ovšem zaměření se na průtahy v soudním jednání, zejména na problémy způsobené účastníky a svědky, kteří se měli dostavit k jednání, skutečně odrážejí oprávněnost řízení docházky, a dokud nebude toto téma vyřešeno, bude obtížné nalézt způsob k vyvracení takové kritiky.
- Snad ještě překvapivěji se v médiích objevují soudci kritizující jiné soudce. Používání médií k takovýmto veřejným poznámkám rozhodně nezlepšuje názory veřejnosti na právní systém.

- Soudy a soudci se zdají být terčem stálé kritiky ze strany politiků, kteří jsou zřejmě připraveni systémem spíše podkopávat než vylepšovat.
- Existuje množství procedurálních nástrojů, sahající od prezidentské milosti až k stížnostem ministra spravedlnosti a další zvláštní postupy, které občanům umožňují zpochybňovat rozhodnutí soudu i poté, co jsou vyčerpány všechny řádné opravné prostředky. Tyto procedury lze snadno využít ke zpochybnění soudu a dávají v sázku existenci nezávislého soudního systému stejně jako prodlužování postupů na nepřiměřeně dlouhou dobu.

Samozřejmě je těžké vyzkoumat, do jaké míry tato soustavná kritika autoritu soudů snižuje. Vše, co můžeme říct, je, že překvapivě často nacházíme v případových studiích příklady toho, že obžalovaní vyzkoušeli všechny možnosti pomoci včetně prezidentské milosti, že svědkové byli zřejmě naprosto lhostejní k předvolání k soudu a že námitky, odvolání a stížnosti na výrok soudu byly běžnou záležitostí.

Snadný přístup ke stížnostem a alternativním dodatečným prostředkům slouží k dalšímu podryvání soudní autority a vyvolává dojem jednoduchosti, s jakou se lze vyhnout rozsudku. Dokud nebudou obecně známé skutečné příčiny průtahů a nebudou zavedeny účinné strategie, jak jim čelit, bude těžké vytvořit důvěru veřejnosti v soudní systém.

2.3 PRÁVA VERSUS POVINNOSTI: ROVNOVÁHA V SYSTÉMU

Obecně věříme, že mnoho systémů a procedur obsahuje propracovaná opatření na podporu práv občanů. Jen málo postupů však potvrzuje závazky občana vůči státu a státním soudům, ať už se jedná o účastníka, právníka či svědka. Pravidla pro doručování a pro vymáhání přítomnosti soudní mocí to jasně ukazují, ale nejlépe to ilustrují trestní rozsudky, kde výrok soudu nenabude právní moci (a trest nezapočne), dokud není rozsudek doručen a dokud neskončí doba, kdy je možno se odvolat.

2.4 VÝLOHY A ÚMĚRNOST

Rovněž jsme pozorovali obecnou absenci principu úměrnosti. Stát nese v občanských věcech významnou část vzniklých nákladů bez ohledu na užitek nebo hodnotu žaloby a soudy s většinou věcí nakládají shodným způsobem bez ohledu na složitost. Tato skutečnost má mnoho důsledků:

- Je možné, aby věc poměrně malé složitosti a hodnoty prošla všemi stupni soudů.
- Věcem různé hodnoty je věnována stejná pozornost a pravděpodobně stejná úroveň zdrojů.
- Výdaje státu (např. poplatky za služby znalců tam, kde byl navrhovatel zproštěn) jsou poté vymáhány na tom toho, kdo spor prohrál, spíše než na navrhovatelí a jsou přičteny k soudnímu dluhu.
- Trestní věci vyžadují vyslechnutí všech svědeckých výpovědí soudem bez ohledu na jejich relevanci k věci nebo na doznání viny obžalovaným.

- Pokud je věc vrácena k novému projednání, musí být provedeny znovu všechny důkazy, i ty nesporné.
- Pravidla vyžadují, aby ověření věci, tedy předložení potřebných důkazů soudu, zajistil soudce, a ne účastník (nebo jeho právní zástupce).
- Neexistuje žádná regulace odvolacího řízení, odvolání jsou prostě rutinou, a proto jsou postupy navrženy tak, jako by se v každé věci mělo podávat odvolání, například přípravou zdoluhavých a značně nákladných rozsudků.
- Neexistuje povědomí o výdajích na soudní aktivity při rozhodování sporů mezi soukromými účastníky, a proto o tom soudci ani neuvažují.

2.5 POZITIVNÍ SOUČÁSTI SYSTÉMU

2.5.1 Obecně

Každá zpráva týkající se právních postupů riskuje, že se bude jevit jako vysoce kritická, jelikož žádný systém není dokonalý, a rozdíly mezi soudními systémy ukazují, že se žádné dvě strany nikdy nedohodnou na dokonalém způsobu uplatňování a vedení práva. Pokud by byly všechny kritiky českého systému v médiích oprávněné, našli bychom právní systém v rozkladu. To je však na hony vzdálené skutečnosti, a proto je potřeba vyzdvihnout nalezená pozitiva.

Začneme zdůrazněním zaujetí všech soudců a personálu soudů, které jsme na své cestě navštívili. Se smyslem pro povinnost a loajalitou jsme se setkávali i na těch soudech, kde množství práce bylo zjevně větší než dostupné zdroje. Z našeho vlastního soudního systému známe zaneprázdněné a v některých případech i přetížené soudy a zaznamenali jsme doklady o tom, že v České republice je tomu stejně. Všude jsme si však všimli kvalitně vedeného administrativního systému s dobře udržovanými manuálními i počítačově zpracovávanými rejstříky a spisy.

Další pozitivní charakteristiky:

2.5.1.1 Práce soudu je lepší než veřejné povědomí o ní

Zkoumali jsme rejstříky na mnoha soudech, které jsme navštívili. Náš výzkum naznačil, že obecná úroveň výkonnosti na většině soudů je v ostrém protikladu s veřejným míněním o práci soudů. Bylo docela zřejmé, že většina věcí systémem prochází relativně svižně. Zprávy jsou ovšem k dispozici většinou pouze o nejstarších nebo vyřízených věcech, což způsobuje zkreslení. Naše krátké pozorování manuálních soudních rejstříků ukázalo, že zhruba 60% věcí prošlo systémem za méně než šest měsíců. Za námi sledované období se navíc práce mnoha soudů za zlepšila. Zlepšení výkonnosti vrchního soudu v Praze i v Olomouci ilustrovalo výhody možnosti vést projednávání bez přítomnosti zúčastněných stran.

2.5.1.2 Důkazy aktivního řízení věcí

Na soudech, které jsme navštívili, jsme viděli dostatečné množství důkazů o tom, že zkušení soudci se podílejí na aktivním a efektivním dozoru nad pracovním zatížením a výkonností. Předsedové a místopředsedové mají bez výjimky přehled o celkových i individuálních pracovních zátěžích a mají údaje a vhodné postupy pro dozor a kontrolu výkonu. Vyskytly se některá omezení jejich působnosti kvůli kvalitě statistických informací, ale mnoho soudců mělo vlastní podrobné místní informace.

Zřejmá frustrace panovala na soudech, kde ani dohled nad nejstaršími věcmi nemohl vynahradit nedostatek soudců kvůli problémům s přijímáním nových a kvůli zdravotním absencím či mateřským dovoleným.

2.5.1.3 Procesní požadavky na řízení věcí

Existují rovněž procedurální opatření zajišťující aktivní řízení věcí, ačkoliv podle našeho názoru nejsou dostatečně srozumitelná a strukturovaná. Zatímco první jednání jsou někdy zadávána podle libovolného rozvrhu, v pravidlech byly nedostatečné formální požadavky zajišťující postup věcí strukturovaným způsobem. Stejně tak se zdá, že nedostatečná je i flexibilita procesních pravidel, která by umožňovala pokrok ve věcech; jinými slovy, v mnoha případech jsou samotná pravidla bariérou v postupu věcí. Viděli jsme mnoho dokladů toho, že věci se mohou, pokud jsou splněny všechny ostatní požadavky, vyvíjet poměrně rychle.

2.5.1.4 Sídla a bezpečnost soudů

Soudní budovy jsou obecně na stejné úrovni jako budovy jiných soudních systémů, náš nevyjímáme, ačkoliv na mnoha soudech se soudci omlouvali za některé aspekty svého sídla. Existují ovšem výjimky, zejména některé problémy na soudech v Praze, kde jsou vyšší náklady a kde v jednom případě byl v řízení restituční nárok.

Některé soudy měly vynikající zařízení pro ohrožené a zavražďované svědky a dokonce oddělené čekárny pro rodiny obětí a obžalovaných. Některé jednací síně byly malé a neměly zabezpečený vchod pro soudce, ne všechny soudy měly efektivní zabezpečení prostor personálu a soudců. Zdá se ale, že přítomnost justiční stráže je dostatečně odstrašující, a rovněž jsou doklady o tom, že v případě konkrétního ohrožení jsou podnikány zvláštní bezpečnostní kroky.

Na mnoha soudech nám sdělili, že mají nedostatečný počet soudních síní, ale vzhledem k našim pozorováním plánované frekvence a počtu jednání si nemyslíme, že lze přesně zhodnotit přemíru nebo nedostatek soudních síní.

2.5.1.5 Vybavení soudců výpočetní technikou

Na všech osudech, které jsme navštívili, bylo vybavení informačními technologiemi pro soudce srovnatelné nebo lepší než na našich soudech. Soudci úspěšně používají IT a internet a jediné viditelné nedostatky byly:

- kvalitní databáze informací o nápadu (většina soudů k dohledu využívá místní tabulky)
- sdílený soudní kalendář
- efektivní metody pro vyhledávání rozhodnutí vyšších soudů

2.5.1.6 IT zařízení pro administrativní personál

Informační technologie dostupné personálu již nejsou tak rozšířené, ačkoliv computerizace rejstříků a zavádění záznamové techniky již začalo i přesto, že časové rozvrhy pro implementaci systémů zůstávají nejasné.

Tam, kde jsou computerizované rejstříky již instalovány, jsou patrné jejich zřejmé výhody, včetně času stráveného udržováním a prohledáváním rejstříků a vyhledáváním spisů. Ačkoliv většina personálu vyjádřila názor, že další vývoj by přinesl další výhody, věříme, že úspory zdrojů jsou možné i při rychlém zavedení systému tak, jak je momentálně avizován. Souhlasíme, že další vývoj zvýší počet výhod, zejména tisk soudních dokumentů, vedení kalendáře a řízení informací. Ovšem před dalším vylepšováním řízení informací je nutné vyjasnit požadavky na výkon.

Přístup k internetu byl široce rozšířený. Domníváme se ale, že možnost internetového přístupu například na obchodní rejstřík by měla být následována uvolněním požadavků na vyplňování formálních rejstříkových položek, kladených na účastníky (viz odstavec 3.6.3.3)

Záznamové vybavení bylo na vysoké úrovni, avšak pouze pro trestní věci. Z rozšíření tohoto IT zařízení na ostatní jednací síně by opět vyplývaly zřejmé výhody, ačkoliv maximálního užítku nebude dosaženo, dokud bude platit požadavek na plný protokolární zápis z každého jednání.

3 ANALÝZA PRŮTAHŮ V ČESKÉM SOUDNÍM SYSTÉMU

3.1 Úvod

Tato sekce popisuje příčiny a možná řešení průtahů v projednávání věcí u občanských a trestních soudů České republiky. V každé oblasti popisujeme symptomy průtahů a nalezené důkazy, které to dokládají. Dále vytyčujeme dosah možných řešení, která by mohla být využita buď sama o sobě nebo jako součást plánované strategie, odstraňující příčiny průtahů.

Připouštíme, že uplatnit některé z navrhovaných změn může být složité kvůli požadavkům na změnu předpisů, a tam, kde je to možné, zdůrazňujeme místa, která by bylo možno změnit bez úprav legislativy. Ale i tam, kde je taková změna potřebná, bychom navrhovali, aby byla řešení obsažena v plánovaných strategiích zabývajících se problémovými oblastmi v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém výhledu.

3.2 ZRYCHLENÁ ŘÍZENÍ / ZJEDNODUŠENÉ POSTUPY

Když se podíváme na příčiny průtahů, není jednoduché zhodnotit, nakolik fungují existující postupy. Je nezbytné zvážit, jestli existují správné postupy, které by posouvaly různé druhy věcí systémem, a to rychlostí odrážející jejich důležitost a složitost.

Český systém vykazuje množství pokusů vytvořit zrychlené nebo přímočaré postupy. Jejich úspěšnost je různá. Ukážeme, že řešení občas zklamala, protože nebyla dostatečně radikální a zachovávala množství neuspokojivých vlastností regulérních postupů. Jinými slovy, nejedná se o zcela nové postupy, ale o variace na postupy již existující. Jako zrychlené postupy navržené k rychlejšímu postupu věcí jsme identifikovali:

- zkrácené trestní řízení u okresních soudů
- platební rozkaz v Ro agendě
- vyřizování odvolání písemnou formou u vrchních soudů

3.2.1 Doklady průtahů

Existují doklady o tom, že tam, kde postupy fungovaly bez chyby, mohou věci postupovat relativně rychle. To ovšem platí, jen když nedojde k chybě, a to i u řádných pohledávek. U zrychlených postupů jsme však zaznamenali hodně věcí, kdy k průtahům mohlo dojít a došlo:

3.2.1.1 Zrychlená trestní řízení

Problémy s procesem

Poměrně nový postup, zavedený v lednu 2002, umožňuje zrychlené řízení u méně závažných trestných činů. Nejnapadnějším rysem na soudech, které

jsme navštívili, byla nízká úroveň použití zrychlených řízení. Zdá se, že problémy zrychleného řízení jsou:

- Vyžaduje se souhlas žalovaného.
- I přes tento souhlas si žalovaný může stěžovat na výsledek, což znamená nasazení řádného postupu, a vůči všem postupům lze podat odvolání, přestože žalovaný v podstatě uzná vinu.
- Časové plány postupů jsou velice agresivní a odrazují od použití těchto postupů kvůli hrozbě, že žalovaný může prostě podat námitku.

3.2.1.2 Řízení povinných platebních rozkazů

Problémy s procesem

Tento postup, je-li využíván v agendě Ro, funguje jako jednoduchý způsob získání platebních rozkazů ve věcech dlužních hodnoty menší než 100 000 Kč. Agendu Ro administruje vyšší soudní úředník. Ten odebírá soudcům významné množství práce. Agendu Ro je rovněž možno použít jako samostatné soudní opatření v občanské a obchodní agendě. Je to nejbližší ekvivalent implicitního postupu, ale má několik důležitých vlastností, které způsobují, že často není dostatečně rychlý:

- Požadavky na bezvadnost pohledávek (viz níže) se neliší od řádných postupů a tento postup ani není jednodušší pro žalobce.
- Po zajištění bezvadnosti soud vydá povinný platební příkaz namísto vynesení rozsudku bez ohledu na odezvu.
- Během doby, kdy se pohledávka opravuje, nedoručuje se pohledávka žalovanému, takže soud se nemůže dozvědět o jakýchkoli námitkách, které žalovaný může vznést a které by pohledávku rozhodly, urovnaly, uhradily nebo zpochybnily.
- Jestliže když chce žalovaný ignorovat platební rozkaz, neexistuje žádný skutečně implicitní postup, aby se pohledávka přesunula do hlavní agendy.
- Má stejně obtížné doručovací podmínky jako běžná žaloba (viz níže).
- I když proces zpracovávají vyšší soudní úředníci, zabírá značné množství času i soudcům.
- Pokud je doručení neúspěšné, plýtvá se dále časem soudců na zrušení rozkazu.
- Lze doložit liknavé řízení věcí některými soudními úředníky.
- Průtahy může zapříčinit i nedostatek vyšších soudních úředníků.
- Existují významné doklady o tom, že výdaje státu na řešení těchto pohledávek jménem žalobce nemají sebemenší úměru k hodnotě pohledávky.
- Neexistuje jednoduchá cesta od platebního rozkazu k rychlému vymáhání nebo exekuci.
- Musíme rovněž poznamenat, že se podává mnoho pohledávek vztahujících se k dluhům dva až tři roky starým; tento fakt má za následek snížení pravděpodobnosti úspěšného doručení a úhrady.

Úroveň převodů z agendy Ro

Jedním z indikátorů pochybení u těchto zrychlených postupů u dlužních pohledávek je úroveň převodů z agendy Ro. Tento indikátor naznačuje počet pochybení v doručení a množství námitek vůči platebnímu rozkazu. Náš výběr ze 100% věcí vstupujících za jeden rok do agendy Ro na okresním soudu ukázal, že 60% Ro pohledávek skončilo v jiné agendě, což znamená, že je museli vyřizovat soudci, i když šlo jen o zrušení pohledávky. Převedené věci se rovnoměrně rozdělily na nedoručené pohledávky a ty, kde byla vznesena námitka.

3.2.1.3 Vyřizování řízení u vrchních soudů na základě spisu

Vrchní soud je schopen vyřídit významné množství odvolání bez účasti zúčastněných stran. Tento fakt významně zredukoval nedodělky věcí na vrchním soudu, jehož výkon se neustále zlepšuje

3.2.1.4 Případové studie

Případová studie 1

Procesní mapa v **Příloze A** ukazuje příklad nedostatečného zajištění návrhu v Ro agendě, které vytvořilo průtah dlouhý téměř 12 měsíců, kdy se opravovala pohledávka. Toto bylo způsobeno a) absencí zjednodušeného podání návrhu na standardním formuláři s poučením stranám a b) neschopnost identifikovat všechny chyby v době podání pohledávky. V tomto případě byly chyby nacházeny postupně a vedly k průtahům zapříčiněným jejich postupným opravováním.

V této případové studii byla pohledávka na počátku vrácena, jelikož neobsahovala plnou moc. Poté, co byla plná moc doplněna, byla pohledávka vrácena znovu, protože nebyl zaplacen poplatek. Poplatek nebyl ve stanovené době zaplacen a pohledávka byla zamítnuta. Když byl po uplynutí stanovené doby poplatek zaplacen, byly nutné další postupy na odvolání zamítavého rozhodnutí. Několik měsíců poté byl vydán povinný platební rozkaz. Téměř stejně dlouho trvalo jeho doručení. První pokus o doručení byl vrácen a soud podnikl kroky k ověření adresy. Zásilka byla znovu odeslána a žalovaným obdržena, ale soud požadoval informace od pošty, týkající se totožnosti poštovního doručovatele, než mohl platební příkaz nabýt právní moci.

Z našeho přezkoumání spisů a rejstříků bylo zřejmé, že délka vyřizování zkoumané věci byla výjimečná. Ovšem procesní problémy, která jsme zaznamenali, výjimečné zdaleka nebyly a opakovaly se spis od spisu. Zejména:

- obecně neexistovaly doklady o formálním ověření celkové platnosti pohledávky v momentu podání.
- pokud se objeví nějaká menší formální chyba, není v podstatě možné ve vyřizování pohledávky pokračovat (např. plná moc)
- vážnou příčinou průtahů jsou požadavky na doručování.

- proces nabytí právní moci prodlužuje celkové trvání řízení.

Případová studie 2

Tato případová studie ilustruje, jak mohou počáteční etapy zrychleného procesu na okresním soudu proběhnout velmi rychle, ale jak možnost žalovaného podat stížnost může narušit rychlost postupu. Žalovaného ve věci nepovoleného rybolovu nahlásil porybný policii 3. června 2002 a po rychlém vyšetření byl 14. června podán návrh na zrychlený proces. Žalovaný se během týdne dostavil na soud a byl mu uložen peněžitý trest. Poté, co si najal jiného právního zástupce, však podal stížnost a věc se vrátila k normálnímu řízení s prvním jednáním stanoveným na 11. září.

3.2.2 Možná řešení

3.2.2.1 Obecně

Podíváme-li se na příčiny průtahů, nemůžeme vzít v úvahu prostě jen nové předpisy a uvažovat, jak by mohly být pozměněny, aby se současné postupy urychlily. Musíme rovněž zvážit, jestli neexistují nějaké vlastnosti jiných soudních systémů, které jsou vytvořeny speciálně pro to, aby průtahy redukovaly, a které v českém systému chybí. Existují dva klíčové postupy jak pro trestní, tak pro civilní řízení, které v systému České republiky chybí a které by dobu celkového řízení významně zkrátily:

- Postup v trestním obvinění, kde žalovaný uzná vinu, nevyžaduje přezkoumání všech důkazů, ale jen krátký přehled uznaných faktů a způsobené újmy, které jsou úměrné délce rozsudku.
- Odsouzení v nepřítomnosti v civilních věcech, kde je žalovanému nabídnuta na začátku procesu zpráva o věci a rozsudek je pro zmeškání vyneseno bez ohledu na žalobní odpověď v časově omezené lhůtě. Soudce se do věci vloží pouze tehdy, když je zaslána žalobní odpověď nebo žaloba není o finanční částku (např. odškodnění fyzického zranění). Žalovaný rovněž může uznat pohledávku. V tomto případě je rozsudek vydán ve prospěch žalobce.

3.2.2.2 Navrhovaná řešení

Proces uznání viny s odvoláním omezeným na rozsah trestu

Doporučujeme zavedení formálních kroků v řízení, které by umožňovaly žalovanému buď přiznat vinu, nebo požadovat kompletní soudní řízení. V případě doznání žalovaného by dalším krokem bylo potrestat žalovaného v soudním řízení, které by se mělo omezit na:

- prezentaci stručného přehledu okolností trestného činu a způsob vyšetřování
- doklady o zraněních a ztrátách

- doklady o přitěžujících okolnostech
- lékařské a psychiatrické posudky obžalovaného, pokud jsou požadovány
- informace obhajoby o osobních okolnostech žalovaného a jakékoliv polehčující okolnosti.

Přítomnost svědků by neměla být vyžadována. Jakékoliv právo na odvolání by se mělo omezit pouze na právo odvolat se proti trestu. Odvolání proti usvědčení pod nátlakem nebo falešným svědectvím by mělo být omezeno na požadavek povolit odvolání po předběžném uvážení vyššího soudu. Doporučujeme zrušit právo žalovaného na stížnost proti výsledku zrychleného řízení. Každé odvolání by mělo být omezeno na délku trestu.

Rozsudek pro zmeškání u civilních pohledávek

Doporučujeme vytvořit nový zjednodušený postup, závazný pro pohledávku do určité hodnoty, který by stál mimo jakákoli dnešní procesní pravidla a který by spočíval v jednoduchých a levných postupech a v omezených a dobře definovaných právech na odvolání. Takový systém by měl:

- být administrativní, pokud nedojde k obhajobě
- využívat standardní formuláře a poučení
- být založen na skutkové podstatě, a ne na sbírání důkazů
- být dostupný na všech okresních soudech
- být okamžitě doručen žalovanému
- zajistit příležitost přiznat se a nabídnout finanční vyrovnání
- umožňovat vynesení rozsudku pro zmeškání po uplynutí lhůty na náhradní doručení
- zahrnovat možnosti odložení při nedoručení
- umožnit okamžitou vykonatelnost rozsudku
- zvládnout elektronickou správu
- používat standardní směrnice pro přípravu procesu, pokud dojde k obhajobě

V jiných soudních systémech existuje mnoho příkladů takových postupů. Tento postup by neměl stranám umožňovat volit si příslušnost. Na tento postup by se měla vztahovat rovněž naše doporučení pro doručování (viz níže).

3.2.2.3 Další možnosti zrychleného řízení

Třídění věcí podle složitosti

Je možno identifikovat několik různých věcných tříd, se kterými lze nakládat různými způsoby. Třídění věcí do skupin umožňuje aplikovat různé procesní požadavky nebo prostě jen používat různé rozvrhy nebo vývojové plány či určovat priority pro rozvrh jednací síně. Použití takového třídění je způsobem, jak zajistit, aby se s věcmi nakládalo úměrně, a podporuje implementaci některých našich obecnějších doporučení, pokud jsou vhodné jen pro některé případy a pro jiné ne.

V trestních věcech může kategorizace souviset s vážností přestupku, typem pachatele (např. sexuální útočník, recidivista) či délkou trestu.

V civilních věcech je nejpoužívanějším kritériem pro třídění věcí hodnota. Při projednávání věcí nízké hodnoty lze obecně používat jednoduché, rychlé a pohotové postupy. Tento přístup lze akceptovat například pro zmírnění požadavků na doručování nebo pro omezení práva na odvolání u věcí nízké hodnoty, ale nemůže být uplatněn u věcí týkajících se větších částek. Rovněž může být pro některé kategorie požadavků přiměřeně opustit princip místně příslušného soudce a tak daleko pružněji vyřizovat některé nedodělky.

Priorita pro nejstarší věci

Kvůli přidělování soudců a času v jednací síni, principu příslušného soudce, specializaci soudců a nepřítomnostem z důvodů pracovní neschopnosti či mateřské dovolené vzniklo množství věcí, kde došlo k nevyrovnanosti počtu starých věcí mezi agendou a mezi soudci. Nedodělky zůstanou, pokud nebude dostatek času řešit věci z nejstarších nedodělků. Na mnoha soudech jsme našli doklady toho, že starším věcem je přidělována vyšší priorita, ale do značné míry tak soudci činí podle vlastního uvážení. Naše doporučení v odstavci 3.3.4.4 navrhuje možnost administrativní koordinace věcného seznamu, která by soudcům s nejstaršími věcmi umožnila získat čas navíc, ale podle našeho názoru by centrální koordinace současně poskytovala lepší přehled o časovém umístění soudců v jednací síni.

Jednání v určeném termínu

V českém systému není ekvivalent pro jednání v určeném termínu, používaný v jiných soudních systémech. Pro jednodušší pohledávky, jako jsou důchody, jsou zmeškané pohledávky vydávány v definované podobě, datum jednání je pevně určeno ve vymezené době a žalovaný je předvolán. Soudce konající službu v tento den vyřídí pohledávku na základě důkazů předložených přítomnými účastníky. Nepřítomnost vede k rozsudku nebo zamítnutí. Mnoho soudních systémů používá taková stručná řízení například k řešení menších přestupků, státních daňových pohledávek, důchodových nedoplatků nebo vystěhování. Princip místně příslušného soudce tento postup v České republice znemožňuje, ale my se domníváme, že takový princip je pro věci tohoto druhu neúměrný.

3.3 ŘÍZENÍ ÚČASTI A VYHÝBÁNÍ SE SOUDU

3.3.1 Obecně

Tato sekce popisuje doklady chabé účasti na jednáních, což je rozšířenou příčinou odročení jednání zejména v trestní agendě.

Za pozornost stojí zejména dva aspekty účasti:

- Tam, kde má strana největší zájem na účasti, jako jsou správní věci, je účast mnohem větší, jak je ukázáno níže.
- Soudy mají určitou moc účast regulovat, ale zdá se, že ji příliš nevyužívají, a jak nám bylo řečeno, vyšší soudy je v tom ani nepodporují. Mnoho soudců, se kterými jsme hovořili, vyjádřilo frustraci z neschopnosti soudů se s tímto problémem vypořádat. Tento fakt naznačuje nedostatek kolektivní vůle prosadit autoritu soudu výkonem soudní moci. Ačkoliv dáváme další doporučení týkající se postupů, nebudou k ničemu, pokud se nenajde obecná vůle problémy vnímat a řešit.

Jiným klíčovým aspektem neúčasti, který komentujeme, je chování účastníků. Častá frekvence pozdního oznámení nemoci a nevstřícné chování jsou v systému natolik běžné, že předpokládáme, že odrážejí absenci jak příslušných pravomocí, tak strategií zajištění přítomnosti u soudu.

Problém neúčasti je zřejmě jiný, než problém obsílek, ale oba jsou blízce spjaty. Kombinace neúčasti a lhostejnosti vůči soudním obsílkám dodávají účastníkům a svědkům množství příležitostí k promyšlenému protahování a zpomalování vývoje věci.

Trestní jednání jsou chabou účastí ohrožena nejvíc kvůli požadavku na ústní výslechy všech svědků.

Problémy, které z chabé účasti vyplývají, jsou jak správní (lepší zajišťování svědků), tak procedurální (obecně známé sankce za neúčast, např. zamítnutí).

3.3.2 Četnost odročení

Neexistuje žádná formální metoda, která by počítala odročená nebo bezvýsledná jednání. Spousta soudců skutečně přezkoumává rejstřík jednání, aby prošetřila účinnost jednání a úroveň účasti, ale obecně rozšířená praxe je tomu na hony vzdálená.

Rejstříky jednání skutečně poskytují užitečnou metodu zkoumání hrubých četností odročení, ačkoliv vypočtené výsledky je nutno brát s rezervou, neboť důvody odročení se nezaznamenávají

Níže uvedená tabulka ovšem ukazuje, jakým způsobem se liší četnost odročení u různých agend. Analyzovali jsme četnost odročení jednání vedených různými soudci v každé agendě krajského soudu po celý rok 2002.

Velmi chabá efektivita u trestních jednání pravděpodobně vyplývá z kombinace nízké účasti a procesních požadavků na zajištění důkazů. U civilních jednání je efektivita vyšší (kolem 50%), ale stále je ovlivněna účastí a odročováním za účelem dalšího dokazování. U obchodních věcí je účast lepší, pravděpodobně kvůli vysoké úrovni právního zastoupení a zanesení sídla firmy v obchodním rejstříku. Účast u správních věcí je ještě menším problémem, neboť je ve většině věcí v zájmu obou stran. 80% správních soudních jednání je efektivních.

Četnost odročení u krajského soudu (12 měsíců) - 2002

Agenda	Odročeno	Rozhodnutí	Konečný rozsudek
Trestní	79%	3%	18%
Civilní	49%	8%	43%
Obchodní	34%	9%	57%
Správní	16%	4%	80%

Tyto výsledky jsou zhruba podobné výsledkům získaným na okresním soudu (civilní 50% a trestní 63%), ačkoliv neúčast u trestních věcí je znatelně horší u soudu vyššího stupně. V našem výzkumu nejsme schopni tento rozdíl vysvětlit, ale je možné, že je způsoben složitostí a závažností věcí a výskytem většího počtu žalovaných a svědků.

3.3.3 Doklady průtahů

Doklady toho, že neúčast způsobuje průtahy, podporují všechny naše analýzy případových studií, z nichž několik je popsáno níže. Rovněž jsme tento problém pozorovali sami, když jsme měli příležitost zúčastnit se soudního řízení. S neúčastí svědků – cizích státních příslušníků – se pojí jisté očividné problémy, kterými se naše studie nezabývá. Z naší studie ovšem vyplynulo dalších šest bodů, které ovlivňují zejména trestní věci:

- využívání nemocí
- pozdní oznámení nemocí
- nevstícné chování advokátů
- soudní pravomoci
- občanský postoj
- využívání jednací síně

3.3.3.1 Využívání nemocí

Pod tímto bodem se skrývá množství problémů. Viděli jsme u soudů opakované případy zakládání lékařských nálezů neobsahujících žádnou diagnózu. Lékařské zprávy byly často vyplňovány advokáty, účastníky a svědky. Téměř jsme nezaznamenali, že by se někdo dožadoval podrobnějších informací o nemoci, o důvodech, proč vlastně nemoc znemožnila účast, a o pravděpodobné době jejího trvání. Následná jednání byla často odložena na pravděpodobnou dobu uzdravení, bez sebemenší znalosti o nemoci nebo o její dlouhodobé prognóze.

Rovněž jsme zaznamenali množství psychických nemocí, propukajících u žalovaných nevzatých do vazby, jakmile se přiblížilo datum rozsudku nebo

ihned po rozsudku. Tyto nemoci, ačkoliv se během spáchání trestného činu nevyskytovaly, často stačí na zdržení odvolacího řízení a u mnoha věcí podle všeho vedly až k úplnému vyhnutí se trestu. V jednom konkrétním případě se stalo, že obžalovaný z vraždy, který byl odsouzen, se zdál být příliš nemocný na pobyt ve vězeňské psychiatrické léčebně, ale byl dost zdravý na to, aby byl dobrovolným pacientem v nezabezpečené běžné nemocnici. Zprávy o zdraví žalovaného po rozsudku byly vždy vyžádány spíše jeho právními zástupci než státem.

3.3.3.2 Pozdní oznámení nemoci

Bylo do očí bijící, jak často bylo oznámení o nemoci doručeno den předem nebo dokonce až v den jednání, a jak často sama nemoc propukla den před jednáním. Pozdní oznámení o nemoci se vyskytovalo, i když nemoc musela propuknout dlouho předtím. Rovněž se stává, že byla nemoc oznámena v den jednání, i když se dá předpokládat, že advokát musel o klientově nemoci vědět dříve, ale neoznámil to. Rovněž advokátova nemoc bývá oznamována pozdě a nejméně v jednom případě se stalo, že se dotčený v té době účastnil jiného soudu. V mnoha případech bylo oznámení o nemoci podáno, aniž by bylo zřejmé, jaký aspekt nemoci znemožnil účast, a příliš pozdě na to, aby umožnilo soudu ověření.

Při našich obecných diskusích se soudci na téma nepřítomnost z důvodu nemoci se objevovalo obecné přesvědčení, že nelze nic dělat, když je soudu předloženo lékařské potvrzení. Soudci z nižších soudů mají za to, že odvolací soud tváří v tvář lékařskému názoru nepodporuje tvrdší přístup při uplatňování sankcí.

Naše nálezy ovšem říkají, že soudům jsou často dodávány zprávy, které a) neobsahují diagnózu a b) vlastně neříkají, že je osoba v natolik špatném stavu, že není schopna dostavit se nebo podat svědectví. Někteří svědci, kteří se podle lékařské zprávy nemohli dostavit, nebyli přítom v době konání soudu doma, jak zjistila návštěva policie.

3.3.3.3 Nevstřícné chování právních zástupců

Překvapuje nás rozsah špatného chování právních zástupců. Míra odročení způsobených jejich vlastní nepřítomností nebo neschopností komunikovat jménem klienta byla na řízenou profesní skupinu na nepřipustné úrovni.

V některých věcech u nižších soudů se advokáti nedostavili kvůli chybnému rozplánování nebo kvůli více sjednaným stáním na jeden termín, aniž by o tom uvědomili soud. Viděli jsme, že pokud byl právník nemocen, až na jednu dvě výjimky se ani nepokusil ozřejmit soudu příčinu nemoci, její následky nebo pravděpodobnou dobu trvání ani jakýkoliv jiný důvod, proč by se věc neměla předat jinému advokátovi. Jen v ojedinělých případech právní zástupce všechny tyto věci oznámil a podal soudu náležité vysvětlení své

indisposice, což soudu umožnilo přesunout jednání a zkrátit tak celkové zdržení.

Není samozřejmě možné říci, že v takových případech jdou advokáti na ruku klientovi, aby dosáhli zdržení, ale četnost slabé účasti a pozdní omluvy je větší, než bychom čekali. V diskusích se soudci se objevilo několik mechanismů, jak chování advokátů zlepšit, které zmiňujeme níže.

3.3.3.4 Vymáhání pokut a účasti

Soudci mohou využít několik sankcí, kterými lze neúčast potrestat či od ní odradit. I přes obvyklou neúčast se nám však nepodařilo v případových studiích najít více než jeden dva takové případy. U nižších soudů panoval názor, že tyto pokuty se zruší podáním stížnosti, a soudci proto váhají s jejich udělováním, neboť to jen zvyšuje jejich pracovní zatížení. Co však bylo u našich spisů nápadné, byla vysoká úroveň tolerance neúčasti i tam, kde bylo jen málo místa pro pochyby o tom, že to vyhovuje některé straně. Až poté, co se svědek nedostavil třikrát až čtyřikrát po sobě, bylo použito sankce nebo byl svědek předveden.

Existují určité postupy, navržené tak, aby zajistily účast a odrazovaly od skrývání se obžalovaných nevzatých do vazby. Nebyli jsme schopni změřit efektivitu těchto kroků. Lze konstatovat, že jsme viděli mnoho věcí, kdy se obžalovaní vyhýbali účasti předstíráním nemoci, pokračovali vyhýbáním se doručení obsílky a nakonec se ukryli. Dokladem neúčinnosti postupů zajišťujících účast je fakt, že ke stanovenému datu nenastoupilo výkon trestu 4500 odsouzených.

I tam, kde byly pokuty vybrány, neefektivnost postupů vymáhajících úředníků (viz odstavec 3.7.2.10) musela prohloubit názor, že není možné strany přinutit, aby se dostavily.

3.3.3.5 Přístup občanů

Z mnoha spisů jasně vyplynulo, že občané, kteří se stali svědky, obecně cítili pramalou občanskou povinnost zúčastnit se soudu:

- Ve vážné věci žalovaná prohlásila, že nebyla tři měsíce schopna se dostavit, neboť byla na návštěvě u přátel v Itálii. Možnost toho, že by se vrátila, aby vypovídala, nebyla ani naznačena, a soud její nepřítomnost ani neprověřil.
- V jedné věci (viz věcnou studii v odstavci 3.3.3.7) se svědek zjevně vyhýbal účasti, podával lékařské správy ve dny jednání a vzájemně nekonzistentní důvody neúčasti. Když byla na jeho adresu vyslána policie, aby jej předvedla, zjistila, že na nahlášené adrese bydlí jeho rodiče. I přes vyhýbání se účasti a nahlášení falešné adresy svědek hrozil podáním oficiální stížnosti na soudcovo chování.

- V jedné civilní věci měla svědčit žena na invalidním vozíku, která bydlela daleko od hromadné dopravy. Na soud se nedostavila s odůvodněním, že nemá nikoho, kdo by ji na soud zavezl. Když soudce navrhl, aby jednání proběhlo v jejím domě, odmítla a trvala na tom, že není schopna se soudu zúčastnit.
- Mnozí lidé žádají soud, aby jejich svědectví nevyžadoval nebo je přijal písemně, neboť jsou příliš zaneprázdněni a nemohou se dostavit.
- V jedné věci svědek, který byl nakonec předveden před soud po téměř rok trvajícím vyhýbání, prostě odmítl svědectví podat. Takový případ není ojedinělý v žádném soudním systému, zejména pokud je svědek zastrašován. V této věci byl svědek ovšem pouze znechucen postupem věci, která se táhla dál a dál a odmítl spolupracovat. Nejenže neuznával autoritu soudu, ale neviděl ani, že jeho chování ke zdržení přispělo.

3.3.3.6 Využití jednací síně

Neúčast znamená promrhání času, po který je jednací síň rezervována, stejně jako času na přípravu soudců a čekací doby. To vede ke zdržení v odročené věci, rovněž však ke zdržení všech ostatních věcí soudce. Také to znamená, že ostatní soudci nemohou síň využívat a ta není dostatečně vytížená, přestože je pro soudce velmi těžké najít a rezervovat si v ní volný čas.

Soudci si termíny jednání domlouvají sami a na mnoha soudech jsou tyto doby zaznamenány do rejstříku jednání. Soudy zaznamenávají do rejstříku jednání výsledky jednání, ale neexistují žádná data o využívání soudních síní.

Provedli jsme čtyři klíčová pozorování zkoumající praktiky zapisování:

- Doby jednání jsou určovány, aniž by se bral ohled na dostupnost svědků.
- Na jednací den není vypsáno více věcí, takže v případě nepřítomnosti nelze přikročit k vyřizování další věci.
- Jen málo pozornosti se věnuje pravděpodobnosti úspěchu jednání již při jeho přípravě.
- I na soudech, kde je rezervování jednacího času problematické, jsou soudní síně zřejmě málo vytíženy.

Struktura pořadníku jednací síně je úzce spjatá s problémy s účastí a požadavkem provést důkazy slyšením svědků, zejména u trestních věcí. Je zřejmé, že struktura několikerych odročení věci nemůže být změněna bez významného zlepšení účasti. Pomoci by mohla metoda, kdy by doby jednání byly pevně dány a sledovány. Rovněž by napomohla zredukovat promrhaný čas soudce.

3.3.3.7 Případové studie

Ve většině trestních věcí, které jsme studovali, způsobila průtah neúčast. Pozoruhodnou výjimkou byl vrchní soud, kde soudci mají pravomoci k tomu, aby věc vyřídili bez přítomnosti účastníků. Tento procedurální prostředek umožňuje značnou redukci časového rámce případu. V několika případových studiích jsou ilustrovány problémy nemoci ve vztahu k vykonání rozsudku.

Případová studie 3

Jedna konkrétní věc ilustruje problémy s neúčastí, ale přikládáme několik dalších případových studií, abychom se vyhnuli dojmu, že jsme byli příliš ovlivněni jedinou věcnou studií. Tato věc, týkající se daňových úniků, se týká trestných činů spáchaných v roce 1995 a 1996, nás ale zajímá věc až od doby, kdy se soud začal věcí zabývat. (Stojí ovšem za to poznamenat, že zdržení v prvních šesti letech bylo způsobeno délkou vyšetřování a problémy s nalezením obžalovaného).

Datum prvního jednání bylo stanoveno na duben 2002, soudní znalec byl však nemocný, takže bylo odročeno na květen. V květnu byl nemocný právní zástupce obžalovaného, ale neudal důvod ani nemoc neoznámil. Jednání bylo odročeno na červenec. V červenci bylo vyslechnuto několik svědectví, ale obžalovaný byl nemocen a několik svědků se nedostavilo. Věc byla odročena na říjen. Vzhledem k tomu, že se však obžalovaný v červenci nedostavil, nebylo možno mu odročení oznámit. Obhájce obžalovaného oznámil soudu jeho novou adresu den před jednáním, což bylo na doručení předvolání příliš pozdě a obžalovaný se nedostavil. Věc byla odročena na listopad. Při listopadovém jednání podal jeden ze svědků dva dny před jednáním lékařskou zprávu, která neobsahovala žádnou zmínku o povaze nemoci. Ostatní svědci se nedostavili, a protože se muselo vyslechnout ještě šest svědků, věc byla odročena na březen. V březnu se dva svědkové dostavili a policie byla požádána, aby osobně doručila obsílky zbývajícím čtyřem. Případ byl odročena na duben, kdy se dostavili tři svědkové. Zbývajícím svědek napsal soudu v den jednání, že je nemocen. Soudce nařídil jeho předvedení a odročil jednání na květen. Svědek se přesto nedostavil a napsal soudu dopisdatovaný ke dni jednání, uvádějící, že má poraněnou nohu. Rovněž si stěžoval, že jej policie kvůli předvedení hledala v domě jeho rodičů, přestože tam nebydlí, aniž by bral na vědomí fakt, že jinou svoji adresu neuvedl. Jednání bylo o další dva týdny odročeno a během našeho pobytu tato lhůta ještě nevypršela.

Případová studie 4

Tato věc se týkala vraždy spáchané v roce 2000 a obvinění bylo vzneseno v lednu 2002. První jednání bylo stanoveno na dva dny v březnu 2002, ale obhájce žalovaného byl nemocen. Lékařskou zprávu podal dva dny před zahájením bez udání diagnózy. Jednání bylo odročeno na říjen a částečně proběhlo, ale jeden svědek oznámil soudu, že odjíždí do zahraničí a nedostaví se. Jednání bylo odročeno na květen 2003 a byly předloženy další důkazy, následovalo krátké odročení na červen, kdy byla věc vyřízena.

Případová studie 5

V této věcné studii prošla věc krajským soudem mnohem rychleji, ale ilustruje případ, kdy si věc se čtyřmi svědky vyžádala čtyři jednání.

Obžaloba byla podána v červnu 2001 ve věci loupežného přepadení. Na první jednání v červenci 2001 se dostavili dva svědci a podali svědeckví. Jednání bylo odročeno na říjen, kdy se dostavil jeden ze zbývajících svědků, zatímco druhý podal v den jednání lékařskou zprávu o nemoci oznamující, že je od ledna nemocen. Zpráva neuváděla příčiny nemoci ani jakýkoliv odhad, kdy bude svědek zdrav. Žádné další zkoumání nebylo podniknuto a jednání bylo posunuto o tři týdny. Toho dne byl svědek stále ještě bez udání důvodů nemocen a bylo nařízeno další odročení. Věc byla znovu o měsíc odročena a při následujícím jednání bylo dosaženo rozhodnutí.

Případová studie 6

Tato případová studie ilustruje fakt, že systém v podstatě není schopen mnoho let poté, co byl trestný čin spáchán, analyzovat věc kvůli vyhýbacím strategiím obžalovaných. Může nebo nemusí to být případ, kdy je obžalovaný skutečně nemocen, ačkoliv současně je na tom dostatečně dobře, aby se účastnil života ve společnosti, ale existuje domněnka, že jeho zdravotní problémy nebyly soudem řádně analyzovány. Obžalovaný napadl svého souseda v roce 1997 tak těžce, že byl obviněn z pokusu o vraždu. Stojí za to poznamenat, že žádal o prezidentskou milost již v tomtéž měsíci, kdy trestný čin spáchal. V roce 1999 byl odsouzen k sedmi letům nepodmíněně, ale okamžitě se odvolal. Nejdříve se dlouho vyhýbal účasti u soudu a nakonec v roce 2000 předložil lékařskou dokumentaci potvrzující jeho zdravotní neschopnost účastnit se jednání nebo výkonu trestu. Trestní řízení bylo v březnu 2001 zastaveno, pozdější přezkoumání až do dnešního dne nepotvrdila dobrý zdravotní stav odsouzeného pro výkon trestu.

Případová studie 7

Tato případová studie rozlišuje případ neúčasti a vyhýbání se u obžalovaných ve vazbě a u těch, kteří jsou ponecháni na svobodě. Žena si v srpnu nebo září 1999 objednala u slovenského občana vraždu svého manžela a oba byli v říjnu 2000 obžalováni z vraždy. Obžalovaný muž byl vzat do vazby, kdežto žena byla propuštěna na kauci. V lednu 2003 krajský soud muže odsoudil na čtrnáct let nepodmíněně a ženu na deset let nepodmíněně. Oba obžalovaní se odvolali a první odvolací řízení bylo stanoveno u vrchního soudu na duben 2003. Jeho odvolání bylo zamítnuto a vrátil se do vězení. Žena se nedostavila a podala lékařské potvrzení den před řízením, společně se žádostí o zastavení řízení na základě jejího zdravotního stavu. Při dalším projednávání v červnu byla podána další lékařská správa a soud nařídil lékařské přezkoumání. Věc byla odročena na červenec, ale obžalované nebylo datum odročení doručeno a v době naší návštěvy nebylo ještě další odročení nařízeno.

Případová studie 8

Obžalovaný zabil v roce 1997 prostitutku, ale v době naší návštěvy ještě nenastoupil výkon trestu. Případová studie ukazuje, že ve věci vyvstává mnoho komplikovaných potíží, které soudům způsobují nevyhnutelné problémy. Nejvýmluvnějším faktem je ovšem neschopnost tyto potíže rychle identifikovat a neschopnost různých stupňů soudního systému přijmout odpovědnost za řízení věci a lékařských a dalších témat s věcí souvisejících.

Obžalovaný byl krátce po spáchání vraždy zatčen, ale hned na počátku se vyskytly spory mezi policií a státním zástupcem o váze důkazů a rozsahu trestného činu. Státní zástupce zahájil řízení v lednu 1998 a obžalovaný stanul u soudu v dubnu téhož roku. Soud obžalovaného propustil a státní zástupce se odvolal. Rozsudek byl zrušen a vrácen krajskému soudu k přešetření a novému projednání, ale další spory o podstatě trestného činu vedly k opětovnému předání vrchnímu soudu a poté nejvyššímu soudu k rozhodnutí, jestli byla naplněna skutková podstata trestného činu.

Nejvyšší soud nakonec podpořil právo státního zástupce zahájit řízení a v říjnu 2002 byl obžalovaný odsouzen krajským soudem k deseti letům nepodmíněně. Obžalovaný se dále odvolal a v lednu 2003 bylo na vrchním soudu vedeno veřejné zasedání. Až v této závěrečné fázi požádal obžalovaný o zrušení trestu kvůli duševní nezpůsobilosti, nemoci, která byla zapříčiněna traumatem z vlastního trestného činu.

3.3.4 Navrhovaná řešení

Je mnoho možných technik, které lze na řešení těchto problémů použít. Některé jsou prosté a v podstatě triviální, jiné složitější a drahé. Nesnažíme se posoudit, jestli lze všechny z nich použít v České republice, ale jsme přesvědčeni, že na změnu hluboce zakořeněného chování bude potřeba využít komplexní strategie zabývající se těmito problémy v mnoha různých ohledech, spíše než pouhá jednotlivá opatření.

3.3.4.1 Zajištění účasti svědků

Zajištění dostupnosti svědků

Úspěšnost při sjednávání termínů jednání se pravděpodobně zlepší, budou-li strany schopny dodat soudu termíny, kdy se svědci a právníci nemohou dostavit. To ovšem ukládá jak státnímu zástupci, tak obhájci povinnost, aby soudu poskytli potřebné údaje o závazcích a dosažitelnosti svědků. V mnoha jiných soudních systémech se pro získávání těchto informací používá standardní způsob a termíny jednání jsou stanovovány spíše v souladu s nimi, než podle libovůle soudce. To předpokládá určitou koordinaci soudních jednání, kterou český systém momentálně postrádá. Další postupy doporučujeme níže.

Vzorový dotazník je obsahem přílohy C.

Zajištění účasti svědků

V jiných soudních systémech je běžnou praxí, že jeden z orgánů státní správy (obyčejně státní zástupce, policie nebo soudy) je zodpovědný za zajištění účasti svědků nebo zajištění účasti svědků přímo podporuje.

Zajištění účasti zahrnuje:

- Identifikaci nekomunikativních, neochotných svědků nebo svědků bez trvalého pobytu, aby bylo možno už od počátku osobně zajistit jejich účast nebo jejich vyzvednutí a dopravu.
- Telefonické kontaktování svědků v určitých intervalech před jednáním (např. 2 týdny, 2 dny), aby se jim účast připomněla, případně aby se zjistily možné problémy, nemoc, strach, apod.
- Telefonické kontaktování právníků před jednáním za účelem ujištění se, že jsou na soud připraveni, a potvrzení jejich znalostí o problémech svědků
- Zajištění pomoci pro svědky nebo přípravná návštěva soudu, aby se omezily obavy z podání svědectví

Praktiky obesílání svědků

Doporučujeme zlepšit přístup k obesílání svědků. Momentálně je pro všechny svědky využíváno poštovních služeb, a až poté, co předvolání ignorují nebo nevyzvedávají, je jim doručeno osobně, nebo jsou zadrženi. Lze však podniknout několik kroků, aby se zajistila jejich účast již na počátku procesu:

- Svědkové by měli být formálně kategorizováni na ty, kdo by měli dostat předvolání osobně již na počátku (např. obžalovaní, zranitelní nebo nekomunikativní svědkové) a ty, kterým lze předvolání doručit běžnou poštou (např. policisté, experti).
- Předvolání pro svědky by měla být přepracována, aby vypadala autoritativněji, měla by nést soudní pečeť a měla by zdůraznit povinnou účast a případné sankce za absenci. Další informace (např. možné náklady a postup jejich proplacení) by měly být poskytnuty v doprovodném listu, který je sice součástí obsílky, ale byl by vytištěn na zvláštním papíře.
- Pro osobní doručování by měly být používány zvláštní druhy předvolání. Rovněž by měly mít autoritativní vzhled a zdůrazňovat větší povinnosti, plynoucí z faktu, že obsílka byla osobě doručena soudním doručovatelem.
- Obhajoba by měla být zodpovědná za specifikaci svědků, u kterých hrozí, že se jednání nezúčastní, a kterým by předvolání měla být doručena soudním doručovatelem.
- U civilních a obchodních věcí by strany měly být schopny požádat soud o soudní předvolání, které by mohly svědkům doručit samy. Měla by existovat možnost sankcionování neúčasti poté, co bylo potvrzenkou doloženo převzetí předvolání.

Sankce

Doporučujeme:

- Zamítnutí věci soudem, pokud se strana nezúčastní nebo v případě nemoci nesplní ohlašovací povinnost.
- Nahrazení práva odvolat se proti zamítnutí kvůli absenci právem na požádání stejného soudce o opětné projednání.
- Zrušení práva na odvolání proti použitým sankcím za neúčast a nahrazení právem požádat stejného soudce o zvážení výše pokuty.
- Obesílací proceduru vedoucí k pokutě za neúčast v případě doručení soudním doručovatelem, následovanou zadržením a vedoucí k uvěznění za opakované přestupky nebo ignorování obsílek.
- Pokuty za neoznámení nemoci soudu.
- Peněžní sankce z honoráře právníků, kteří nepodají lékařskou zprávu, neoznámí nemoc klienta nebo změnu jeho adresy.
- Vydání příkazu k zatčení a vzetí do vazby pro obžalované, kteří se nedostaví nebo nepodají požadované informace o zdravotním stavu s možností kauce jen na žádost podanou k soudu.

Finanční záruky

Doporučujeme:

- Pravomoc nařídit svědkům, kteří se nedostaví, složení finanční záruky na další jednání jako alternativu k pokutám

3.3.4.2 Chování právníků

Povinnosti vůči klientovi

Doporučujeme vyvinout přísnější pravidla chování pro obhájce, která by byla sankcionovatelná. To by se dalo zařídit buď legislativou nebo samoregulací právníckou komorou, ale mnoho jiných soudních systémů vypsalo pro advokáty přesně stanovené, nedvojznačné a vymahatelné povinnosti. V případě porušení pravidel obvykle existuje široký výběr použitelných sankcí, od odejmutí práva na vyslechnutí a zamítnutí až po dočasné odejmutí licence a peněžní sankce. Doporučujeme, aby soudy vyvinuly a řádně zavedly pravidla, která by požadovala, aby:

- advokát oznámil soudu případnou ztrátu kontaktu s klientem nebo změnu jeho adresy.
- advokát oznámil soudu nemoc klienta ihned poté, co se to dozví.
- advokát oznámil soudu možnou neúčast klienta.
- advokát zpravil klienta o soudem stanovených termínech jednání.

Rovněž na jiném místě (viz odstavec 3.4.2.2) doporučujeme, aby oznámení termínu jednání advokátovi disponujícímu plnou mocí platilo u civilních a

obchodních věcí jako náhradní doručení, ať už je klient jednatel nebo společnost.

Kategorie věcí, vyžadujících náhradního právního zástupce

Doporučujeme, aby pro všechny věci u okresního soudu nezpůsobovala nepřítomnost advokáta ze zdravotních důvodů odročení, až na zvláštní případy, a aby byl právní zástupce povinen předat věc jinému, který by jej nahradil.

Předávání věcí mezi právníky

Doporučujeme, aby měl soud pravomoc nařídít advokátovi předání věci jinému právníkovi, pokud to vyžadují zájmy justice.

3.3.4.3 Zdravotní problémy

Povinnosti v případě nemoci

Doporučujeme, aby pozvánka k jednání nesla jasně vypsání povinností v případě nemoci, které by měly obsahovat:

- konstatování, že pokud nemoc neznemožňuje podání svědectví, účast je vyžadována.
- požadavek na okamžité oznámení nemoci.
- požadavek, aby lékařská zpráva obsahovala zdůvodnění, proč nemoc znemožňuje účast u jednání.
- údaj o pravděpodobném uzdravení.

Vedení údajů o nemocech

Pokud strana nebo svědek podají lékařský nález, soud by měl aktivně řídit běh věci. Zaprvé by se měl pokusit zajistit, aby byla prozkoumána každá možnost vedoucí k pokroku ve věci v daný den, za druhé zajistit, aby bylo jednání odročeno na nejvhodnější datum. Aby tomu tak bylo, doporučujeme:

- Pokud existuje telefonický kontakt mezi svědkem a subjektem určeným k zajištění účasti svědků (viz výše) a lékařská zpráva je neúplná, doporučujeme, a) zjistit, proč není účast možná, včetně zjištění, jestli svědek pokračuje v jiných aktivitách (práce, nepřítomnost doma), b) nalézt další lékařské doklady, c) varovat před důsledky neúčasti a nesplněním ohlašovací povinnosti a d) zjistit pravděpodobnou délku nemoci.
- Zavést soudní obesílání a pokuty ve všech případech, kdy nebyla dodržena ohlašovací povinnost.
- Pokud lékařská zpráva předpokládá dlouhodobou nemoc jedné ze stran, mělo by se okamžitě zahájit jednání o určení, zda je potřeba lékařské přezkoumání, případně toto nařídít a stanovit časový plán na dobu, kdy by lékařské problémy měly být vyřešeny.

Problémy mentálního zdraví

U vážných trestních věcí je potřeba zavést proceduru, která by zajistila, že odsouzení pachatelé nepoužívají mentální chorobu jako prostředek k vyhnutí se vazbě. Momentálně se zdá, že důvod mentální nezpůsobilosti může odsouzené ochránit před vězením a zajistit jim nemocniční péči.

Doporučujeme, aby tam, kde je nastolena otázka mentálního zdraví:

- byli použiti státem určení soudní lékaři, kteří ověří schopnost stát před soudem nebo vykonat trest.
- možné výsledky byly omezeny na vazbu nebo zadržení v zabezpečené nemocnici s možností návštěv externích specialistů za účelem léčení. Nesmí se stát, aby odsouzený mohl zůstat doma a podstupovat ambulantní léčbu.

Vyšetřování svědků v nemocnici nebo doma

Doporučujeme, aby soudci disponovali pravomocí nařídit a vést jednání soudu kdekoliv, kde to v rámci soudního systému uznají za vhodné.

Soudní lékařské vyšetření stran a svědků

Doporučujeme, aby tam, kde je podáno lékařské potvrzení, měl soud pravomoc nařídit lékařské vyšetření za účelem ověření způsobilosti zúčastnit se a podat svědectví.

3.3.4.4 Využití jednací síně

Plánování jednání úměrně složitosti věci

V dnešní době je zařazování věcí málo pružné. Soudci jsou omezováni datem, které je jim určeno, a mnoho věcí muselo být odročeno, neboť nezbyl čas na jejich vyřízení. Neexistuje centrální koordinace termínů jednání, dosažitelnosti soudců a svědků. Důsledek toho je, že se zejména trestní řízení táhnou několik jednání. Doporučujeme, aby krajské soudy zvážily zavedení metodického vedení trestních věcí, zejména:

- administrativní zpracování přípravy vážných trestních řízení, založené na jeho předpokládané délce, a pružnost v přidělování soudních síní a v dostupnosti soudců.
- upřednostnění soudních síní pro nejstarší věci a zrychlená řízení namísto řazení podle soudců
- plánování jednání založené na dostupnosti svědků a právníků a na předpokladu, že soudci jsou dostupní, pokud nejsou plánovaně nepřítomni (dovolená).
- zvážení možnosti stanovit více jednání na jeden den, aby se vzala na zřetel možnost neúčasti
- zajištění svědků, jak je popsáno výše

- využití po sobě následujících dní pro závažné procesy, aby se věci vyřídily najednou (a aby se umožnilo předvedení svědků, kteří se nedostavili na začátku procesu)

Obsazenost jednací síně jako ukazatel výkonu

Četnost obsazení soudních síní je ukazatelem, který měří, zda jsou věci projednávány v den, na který byly stanoveny, zda nejsou odročovány a proto nejsou náchylné k průtahům. Není to ovšem přesná míra, je to pouze porovnávací indikátor problémů s účastí a indikátor pravděpodobných průtahů. Proto doporučujeme, aby byly u soudů zavedeny tyto ukazatele výkonu a aby byly stanoveny řádné cíle, které by podněcovaly chování vedoucí k redukci hromadění věcí. Takových možných indikátorů je více. Mimo jiné to jsou:

- procento věcí ukončených při prvním jednání
- měření využití soudních síní zaznamenáním počtu hodin strávených v jednací síni během jednacího dne a vyjádření tohoto počtu u každého soudu jako procento z maximálního možného počtu jednacích hodin.
- měření počtu trestních věcí vyřízených během každého jednacího dne u každého soudu jako četnost vyřizování
- monitorování četnosti odročení (nebo bezvýsledných věcí) a důvodů jejich odročení
- měření průměrného počtu odročení na jednu věc
- měření průměrné délky jednoho odročení



3.4 DORUČOVÁNÍ V SOUDNÍM ŘÍZENÍ

3.4.1 Obecně

Účastníci justičního systému a kolegové z PHARE se shodují, že požadavky na doručování v českém systému mají neblahý vliv. Těm, kdo stojí mimo soudní systém, je těžší vysvětlit dopad jeho chyb jako příčinu průtahů. Podle našeho názoru jsou problémy způsobované náležitostmi doručování stejně důležité jako problémy s účastí.

Problém je v zásadě takový: jediný doručovací subjekt může být problematický v jakémkoliv soudním systému, ale jakmile je jednou zaveden způsob doručování, většina systémů stanoví:

- a) předpoklad o efektivitě dalších oznámení a
- b) povinnosti stran a ostatních oznámit soudu změny svých adres.

Nejvýraznějším rysem českého systému je však spoléhání na vysoce formalizovanou metodu doručování dokumentů účastníkům a sledování pohybu dokumentů na téměř každé procesní úrovni. Bez dodržení způsobu doručování nemůže žádné rozhodnutí soudu nabýt právní moci, až na několik případů, kdy jsou strany přítomny soudnímu jednání. Jednoduše řečeno to znamená, že průtahy způsobené požadavky na doručování při podání žaloby se pravděpodobně bude zvětšovat při každém kroku ve vývoji procesu, včetně předvolání k jednání, usnesení, rozsudku, odsouzení, odvolání a tak dále. Procesní mapa typické doručovací sekvence je obsahem **Přílohy B**.

Proces předpokládá účast všech účastníků. Výsledkem je velmi slabé řešení úmyslné neúčasti. Hlavní charakteristiky jsou

- Chybí předpoklad, že strany mají povinnost se soudem při rokování spolupracovat.
- Opakují se požadavky na doručení na každé úrovni, i když jsou známy všechny adresy.
- Chybí předpoklad, že u některých typů věcí přenáší plná moc doručování na právníka.
- Proces v některých případech způsobuje náklady (v civilních případech jménem žalobce) přesahující všechny meze v porovnání s předmětem sporu nebo zaplaceným poplatkem.
- Systém využívá komplexní ochranný postup proti nedoručení v každé věci, i když by v podstatě stačilo používat jednodušší ochranné postupy zpětně u menšiny věcí, u kterých postup selže.
- Přehnaná závislost na jediné poštovní proceduře.

Většina rozhovorů se soudci, týkajících se reformy doručovacího systému, se soustředila na procesní vylepšení v soudním procesu a zesílení povinností

kladených v doručovacím procesu na Českou poštu. Podle našeho názoru tento fakt reprezentuje příliš úzký náhled na problémy, které doručování přináší.

3.4.1.1 Náklady na doručovací proces

Doručovací systém vyžaduje široké využití doporučených dopisů, někdy i vyžadujících doručku, a v jiných případech doručení dopisu osobně podepsaného příjemcem. Je možné provést hrubý odhad na náklady, které díky tak rozsáhlému využívání doporučené pošty soudnímu systému vznikají.

Celkový soudní rozpočet týkající se poštovních služeb v roce 2002 dosahoval 239,4 miliónů korun. To je podle kursu platného v roce 2002 4,9 miliónů liber. Je těžké v celkové poště určit poměr doporučených zásilek a zásilek do vlastních rukou. Nenašli jsme téměř žádné známky využití běžného doručení. Pokud předpokládáme¹, že současný poměr je kolem 60% doporučených zásilek a 40% zásilek do vlastních rukou, znamená to roční doručení cca 11,4 miliónů zásilek. Níže uvedená tabulka ukazuje předpokládaný rozsah úspor v hodnotách z roku 2002, pokud by soudy více využívaly běžných zásilek a omezily použití zásilek do vlastních rukou.

	Poměr			Náklady a zisk		
	Do vl. rukou	Doporučeně	Běžná pošta	Náklady (mil. Kč)	Úspory (mil. Kč)	Úspory (mil. GBP)
Aktuální	40%	60%	-	239.4	-	-
Změna 1	30%	30%	40%	180	59.4	1.2
Změna 2	20%	30%	50%	156	83.4	1.7
Změna 3	10%	20%	60%	120.6	118.8	2.4

Podrobné administrativní kroky, které je nutno podstoupit, aby se vysledoval účastník, kterému nebyla zásilka doručena, přispívají k průtahům. Tyto nákladné byrokratické požadavky často nezajistí nic jiného, než že potvrdí adresu, na které je strana hlášena, což znamená, že se znovu použije pro nové doručení. Sledování komplikuje využívání zdrojů několika státních organizací, jako jsou policie, věznice, rejstřík obyvatel a dokonce zahraniční ambasády.

Nezdá se nám, že jsou požadavky na doručení usazeny v širším kontextu státního aparátu, který je pro nalezení adresy příjemce k dispozici. Česká republika disponuje širokou paletou prostředků k nalezení adres účastníků: obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík, centrální registr obyvatel, katastrální úřad. Pokud budou tyto registry pracovat efektivně, měly by umožnit zmírnění, nikoliv zesílení požadavků na doručování. Publikované podklady pro běžné poštovní služby ukazují za posledních 10 let významné zlepšení výkonu. Věříme, že toto zlepšení by mělo být zohledněno.

¹ Tento počáteční předpoklad není spolehlivým odhadem, je možno modelovat více možností. V každém případě však rozdíl mezi zásilkou do vlastních rukou a běžnou zásilkou zajišťuje významné potenciální úspory.

3.4.2 Doklady průtahů

Skoro ve všech spisech, které jsme při našem pobytu studovali, existují doklady o průtazích způsobených požadavky na doručování na všech procesních úrovních. Rovněž jsme našli doklady toho, že tento proces je pro daňového poplatníka v České republice enormně nákladný, protože není úměrný hodnotě pohledávek.

Problémy s doručováním jsou tak obrovské, že i tehdy, kdy jsou ti, kteří se na jednání nedostaví, finančně penalizováni, je velmi obtížné tuto pokutu vymáhat, neboť vymáhající úředníci jsou svázáni stejnými pravidly (viz odst. 3.7.2.10)

3.4.2.1 Selhání Agendy Ro

Protože si žalovaný může být vědom toho, že na něj na poště čeká doporučená zásilka, může se vyhnout jejímu převzetí. V mnoha případech, kdy se tak stane nebo kdy se žalovaný zapře, zahájí soud zdlouhavé hledání. Pokud se potvrdí správnost adresy, soud se často pokusí zásilku znovu doručit obvykle se stejnými výsledky. V agendě Ro, pokud soud myslí, že nemůže věc projednat, pošle jej zpět na civilní agendu, aby ji soud mohl zrušit. Naše zkoumání agendy Ro u jednoho okresního soudu ukázalo, že téměř 30% Ro věcí je předáváno z tohoto důvodu. U mnoha obchodních věcí může rozhodnutí soudce o doručení zásilky konkrétnímu představiteli firmy způsobit dlouhé zdržení, když tato osoba není k nalezení. Tyto průtahy mohou být mimořádně dlouhé, v jednom případě až dva roky, a zdá se, že požadavky na doručování jsou mimo jakýkoliv poměr s hodnotou pohledávky.

3.4.2.2 Doručení do sídla firmy

Přestože zákon v České republice vyžaduje registraci firem, soudy se nemohou vždy spolehnout na správné doručení zásilky do sídla firmy. To se zdá být v rozporu. Praxe se značně liší u různých soudů, někteří soudci vyžadují doručení specifickým osobám ve firmě, někdy do vlastních rukou, někdy na jinou adresu, než je sídlo firmy.

3.4.2.3 Požadavky na doručování pro vymáhající úředníky

Vymáhající úředníci provozují složitý postup na vybírání poplatků, pokut a soudních výloh. Tento mechanismus nastupuje poté, co rozsudek nabude právní moci, a před rozhodnutím o vykonání obsahuje několik upomínek (až 4 jednotlivé upomínky). Níže v textu podotýkáme, že celý proces zaslání několika upomínek není nutný, současný proces však dokonale ilustruje problémy s doručováním. Postup posílání několika upomínek, pátrání po osobách a dlužníci, vyhýbající se přijetí upomínky, znamenají, že může uplynout rok, než se vyčerpají všechny možnosti a dluh je buď splacen nebo započne vymáhání. Procesní mapu postupu vymáhajícího úředníka ukazuje **Příloha B.**

3.4.2.4 Pátrání po osobách

V soudních spisech zejména u civilních věcí existují časté doklady o rozsáhlých pátráních po osobách. U vysokého procenta těchto věcí se uplatňuje formální postup vyžádání informací z nejrůznějších civilních rejstříků na potvrzení adresy. Ovšem další pokus o doručení zásilky na tuto adresu často rovněž nevyjde. U mnoha věcí byly vráceny soudní poplatky, jelikož se nepodařilo doručit pohledávku, což znamená, že administrativní náklady nebyly uhrazeny.

Je zřejmé, že tento postup je neproduktivní a pro stát nákladný a u civilních a obchodních pohledávek se neočekává, že by žalobce měl nést náklady nebo by měl být zodpovědný za vyhledání žalovaného. Stáří některých dluhů naznačuje, že pohledávky byly vzneseny v době, kdy adresa žalovaného nebyla známa z důvodu utajení.

3.4.2.5 Rozhodnutí nabývající právní moci/ukládající sankce

Fakt, že k nabytí právní moci rozsudku je potřeba vydání a doručení plného rozhodnutí soudu, je zřejmou příležitostí pro vyhýbání se doručení. Pokud rozhodnutí účastníkovi nevyhovuje, je to další pobídka k vyhýbání se přijetí zásilky. U mnoha věcí jsme našli bohaté důkazy takového chování, pokud ne k úplnému vyhnutí se trestu, tak alespoň k vyhnutí se výkonu rozhodnutí, nebo k prodloužení celkového zdržení, a v důsledku prodloužení doby pro odvolání.

3.4.2.5 Případové studie

Několik věcných studií je popsáno níže a ilustrováno modely v **Příloze A**. Tyto případové studie jsou ovšem využity k vyobrazení konkrétních aspektů týkajících se nákladů a neúspěchů při doručování. Je fakt, že spisy skoro ve všech soudních systémech až na správní a dědickou agendu jsou plné včas nedoručených pohledávek, rozhodnutí a rozsudků.

Případová studie 8

Na agendu Ro byl podána pohledávka na dluh zahraniční firmy, ale první doručení pohledávky bylo neúspěšné. Rozsáhlé pátrání po několika měsících nakonec vedlo k potvrzení sídla žalované společnosti a znovu proběhl pokus o doručení. Když doručení znovu selhalo, byla požádána policie, aby vyslechla příbuzné žalovaného. Ti potvrdili, že žalovaný žije ve Španělsku. Soud dále požádal místní ambasádu, aby pokračovala v pátrání po adrese, žalovaného však nebylo možno na udané adrese zastihnout

Případová studie 9

Na agendu Ro byl podána pohledávka na pevně danou pokutu za nezaplacení tří osmikorunových poplatků. V době podání pohledávky byl dluh tři roky starý a s pokutami a soudním poplatkem dosahoval celkové velikosti 3000 Kč. Neúspěch doručení vedl k pátrání po adrese u mnoha úřadů pomocí

doporučených dopisů. Většina z nich včetně vězeňské služby neměla o žalovaném žádné údaje, ale místní registr obyvatelstva potvrdil původní adresu. Doporučená zásilka byla vrácena s tím, že adresát je neznámý. Policie se obžalovaného pokusila nalézt, ale nepodařilo se zjistit, zda se obžalovaný na udané adrese zdržuje. Dále se obžalovaného pokoušela nalézt policie a zjistila, že žalovaný zmizel. Věc byla předána civilní agendě, kde soudce nařízení zrušil a kopie tohoto nařízení byla poslána na místní registr obyvatelstva. Celková doba trvání od začátku do konce trvala 10 měsíců.

Případová studie 10

Tato případová studie byla pro délku trvání problémů s doručením pravděpodobně typičtější. V této věci byla doba, než se podařilo zjistit, že se žalovaný nezdržuje na dané adrese, kratší. Náklady na pátrání ovšem padly na bedra státu a na konci procesu byly soudní poplatky vráceny žalobci. Žalobce půjčil žalovanému peníze a svoji pohledávku k soudu podal v listopadu 2002. Žalobce dostal kopii nařízení 3. prosince, ale kopie pro žalovaného byla 6. prosince vrácena. Soudní úředník instruoval soudní zaměstnance, aby zásilku znovu doručili, ale dopis se znovu vrátil 15. ledna 2003. Soud dal podnět k pátrání po adrese, a když byla adresa potvrzena, požádal policii o její ověření. Policie podnikla dvě návštěvy a v březnu potvrdila, že žalovaný se odstěhoval. Žalobce požádal o vrácení poplatku, a to se stalo.

3.4.3 Možná řešení

3.4.3.1 Obecně

Řešení problému vyhýbání se převzetí zásilky není možno hledat v složitějších pravidlech pro zasílání doporučenou poštou. Základní možnosti, jak se soudní systémy s tímto problémem vypořádávají, obsahují zajištění toho, aby bylo v zájmu účastníků soudní obsílky dostat. Jiné soudní systémy rovněž často používají alternativních způsobů doručování, které zajišťují vysoký stupeň jistoty, že doručení proběhlo, i když na ně žalovaný nereagoval. Tohoto lze dosáhnout jedním nebo kombinací následujících bodů:

- Použití doručení žaloby a potvrzení jejího převzetí pro informování žalovaného o věci. Tato znalost implikuje pro všechny účastníky následnou povinnost přijímat korespondenci ze soudu běžnými metodami na adrese udané soudu nebo případně tento záznam aktualizovat. Rovněž to znamená seznámit se s důsledky nedodržování těchto pravidel.
- Používání nejjednodušších postupů při obesílání účastníků, obvykle poštou, přijetí presumpce doručení, zajištění jednoduchých opravných prostředků k napravení nedoručení.
- Osobní soudní doručení, které má významnou nevýhodu kvůli vysokým nákladům.

- Deregulace pravidel umožňujících žalobci doručit žalobu nebo zajistit její doručení pomocí soudního doručovatele a ověřit úspěch doručení.
- Spoléhání na existenci obchodních a živnostenských rejstříků, princip plné moci a povinnosti, které jsou na občany kladeny, aby se zabránilo složitějším požadavkům na doručení.

Rozsah, v jakém je Česká republika připravena tyto principy pojmout, určí rozsah, v jakém bude možno použít níže navrhovaná řešení.

3.4.3.2 Navrhovaná řešení

Jednorázový pokus o doručení

Ať už je vybrána jakákoliv možnost pro doručení civilních a obchodních pohledávek, doporučujeme, aby se soud jednou pokusil pohledávku doručit a v případě neúspěchu o tom zpravit žalobce. Pokud žalobce informuje soud o nové adrese žalovaného nebo adresu potvrdí, měl by se soud pokusit zásilku doručit znovu. Jinak by měla odpovědnost za další doručení pohledávky přejít na žalobce.

Využití běžné pošty

Doporučujeme užívání běžné pošty pro zasílání veškeré soudní korespondence. Eventuelně navrhuje použití zásilky do vlastních rukou jen v případě podání žaloby s presumpcí, že jakmile účastníci potvrdí, že jsou se žalobou obeznámeni, jsou rovněž srozuměni s povinností informovat soud o jakékoliv změně adresy.

Náhradní doručení firmám a zastupovaným účastníkům

Doporučujeme, aby doručení do sídla firmy bylo považováno za doručené. Rovněž doporučujeme, aby u civilních a obchodních žalob stačilo doručení právníkovi a aby soud v žádné fázi procesu nezasílal poštu zastupovaným účastníkům.

Postupy pro nápravu selhání poštovních služeb

Doporučujeme, aby měl žalovaný k dispozici jednoduchý postup pro případ selhání poštovní služby, který by mu umožňoval požádat soud téhož stupně, aby rozhodl o pozastavení věci. Žádost o pozastavení by měla platit jako potvrzení faktu, že žalovaný je seznámen s postupem, a jakákoliv další soudní obsílka by měla být zaslána běžnou poštou na nově udanou adresu. Soud by měl mít pravomoc rozsudek potvrdit, pokud bylo rozhodnutí správné, i když je přiznáno selhání poštovní služby.

Náhradní doručení následných dokumentů

Jakmile jednou žalovaný nebo jiný účastník soudu prokáže, že je seznámen se řízením a povinnostmi z toho vyplývajícími, doporučujeme, aby všechna

následující doručení běžnou poštou na dodací adresu byla považována za úspěšná.

Zmírnění doručovacích pravidel

Doporučujeme, aby měl žalobce v civilních a rodinných řízeních možnost zvolit, zda má být na počátku řízení žaloba doručena osobně. Po žalobci by se měl požadovat doklad o doručení svědeckým prohlášením doručujícího nebo účastníka osobně, aby bylo doručení doložitelné v případě, že žalovaný nereaguje. Strany by rovněž měly mít možnost se svobodně rozhodnout, zda se chtějí osobně postarat o doručení jakéhokoliv jiného dokumentu.

Časové omezení doručení pohledávky

Pokud je u civilních a obchodních věcí odpovědnost za vyhledání adresy a doručení žalobního formuláře převedena na žalobce, doporučujeme, aby bylo doručení pohledávky časově omezeno. To by mělo žalobce odradit od podávání pohledávky, pokud nebude s určitostí znát údaje o žalovaném, a nedovolí tak další zdržování řízení. Platnost žalobního formuláře automaticky vyprší, pokud se neprokáže, že byl doručen včas.

Návrh žalobního formuláře

Žalobní formulář by měl detailně vysvětlovat:

- povinnosti žalovaného reagovat na žalobní formulář
- důsledky neuposlechnutí včetně možného rozsudku pro zmeškání
- povinnost zpravit soud o případné budoucí změně adresy
- efekt angažování právníka

Návrh podaný žalobcem by měl být doplněn oficiálním vyrozuměním a odpovědí soudu, která obsahuje požadované informace, potvrzuje úplnost informací a zdůrazňuje autoritu soudu.

Některé příklady žalobních formulářů tohoto typu jsou obsaženy v **Příloze C**.

Postupy vymáhajících úředníků

Doporučujeme, aby byly zrušeny veškeré upomínkové postupy řízené vymáhajícími úředníky. Jinde (viz odstavec 3.4.3.2) dáváme další návrhy na alternativní přístupy k vybírání poplatků. Ovšem v případě, že je po účastnících v důsledku soudního řízení stále ještě vyžadováno zaplacení poplatků, doporučujeme:

- jednorázovou obsílku pro zmeškání, zaslanou běžnou poštou na adresu dodanou účastníkem
- výkon rozhodnutí v případě nezaplacení nebo žádost o zastavení

Přerušení pátrání po adrese u civilních a obchodních věcí

U těchto typů věcí doporučujeme soudní přerušení pátrání po adrese. Zodpovědnost za ověření adresy žalovaného by měla přejít na žalobce, stejně jako pátrání po adrese v případech, že žalovaný není k nalezení.

3.5 ODVOLACÍ ŘÍZENÍ

3.5.1 Obecně

Při analýze odvolacího řízení existuje riziko zaměření pouze na administrativu vrchního soudu, který se v České republice zdá být dobře financovanou, personálně obsazenou a řízenou institucí. Dalo by se dojít k závěru, že rychlost, s jakou jsou vyřízena odvolání na vrchním soudu, naznačuje, že proces odvolacího řízení je adekvátní. Ve skutečnosti je značně obtížné dosáhnout rovnováhy v odvolacích systémech a existuje dostatek statistických podkladů a případových studií potvrzujících, že v systému České republiky není vše úplně v pořádku, odvolací proces je v rámci celého systému nepřiměřený.

Při vši snaze udržet právo na odvolání existují zjevné potíže při řízení jejich počtu a omezování tohoto práva. Přesto však se na odvolací systém vztahují podobné principy jako na systém prvoinstanční. Průtahy a náklady vzniklé kvůli nesmyslným odvoláním, rušení rozsudků z procesních důvodů, zneužívání odvolání k vyhýbání se rozsudku a zdržování soudu ovlivňují všechny uživatele systému a zdržují pokrok věcí. Existuje několik metod, jak pomoci zabezpečit právo, ale současně zajistit, že věci mohou být procesně vedeny k rychlému vyřízení.

Například možnost zvážit využití samosoudců pro odvolání procesního charakteru nebo regulace možnosti odvolání při vytváření odvolacího systému může mít významný vliv na čas a zdroje. Český systém používá samosoudce u odvolání při některých příležitostech na krajském soudu, ale ne na vrchním soudu.

V rámci naší práce jsme také měli na vědomí dva prvky odvolání, které mohou prospět celkovému zdraví soudního systému. Odvolací systém musí umožňovat vykonání spravedlnosti opravou špatných rozhodnutí v konkrétních případech, ale jeho širším cílem je zajistit spolehlivost systému a kvalitu rozhodování pomocí vývoje zákonů a zaváděním precedentů.

Hlavní výsledky našeho pozorování:

- K odvolání dochází v příliš vysokém počtu věcí.
- Množství zrušených a změněných rozsudků povzbuzuje k odvolání.
- Jsou rozsáhlé důkazy, že odvolací proces má klíčovou roli ve strategii žalovaných vyhnout se soudu.

- Existují důkazy, že takováto praxe vyhýbání se soudu bývá úspěšná.
- Úroveň rozhodování je často nepřiměřená pro zkušené soudce nebo pro užití senátu.
- Vrchní soud má výhody procesních nástrojů, které nejsou k dispozici nižším soudům.
- Odvolací proces se neomezuje pouze na specifická témata. Existují procesní nástroje na omezení rozsahu přezkoumání, ale nejsou dostatečně využívány.
- I když je na vrchním soudu zřejmé upřednostňování procesních a konečných odvolání, v jejich vyřizování není rozdíl.

Naše další postřehy:

- Některá rozhodnutí projdou v soudním systému České republiky odvoláním, zatímco v jiných soudních systémech by byly místo toho přezkoumány prvoinstančním soudcem.
- Existují známky průtahů v samotném odvolacím procesu.
- Neexistuje strategie vyřazení nesmyslných odvolání.
- Poplatky za odvolání nejsou součástí strategie k omezení nesmyslných odvolání.
- Mezi vyššími a nižšími soudy schází koordinace a rámcové povědomí o rozsudcích.
- Při zpracování odvolání na nižším soudu dochází k administrativním průtahům.
- Odvolání státních zástupců jsou neúměrná.
- Celý prvoinstanční proces včetně zpracování protokolů z každého jednání se zdá být zařízen kvůli možnému a očekávanému odvolání.

3.5.2 Důkazní materiál

3.5.2.1 Obecně

Často jsme se setkali s příklady dopadu odvolání na věci na nižších stupních soudu. Věci byly zdržovány kumulativním efektem mnoha odvolání v rámci jednoho případu, spojeným s problémy s doručováním a vlivem zrušených rozsudků. U trestních věcí vyžaduje zrušení konečného rozsudku opětovné provedení veškerých důkazů, což na některých stupních až zdvojnásobí celkové trvání soudního řízení.

3.5.2.2 Statistické důkazy

Neexistují jasné údaje o množství zrušených a vrácených rozsudků z odvolacích soudů zpět na soudy prvního stupně. Některé nám předložené údaje naznačovaly poměr cca 20% - 30% trestních věcí vrácených vrchním soudem k novému prošetření. V našem soudním systému to pro porovnání obnáší 10%. Počty vrácených věcí z krajského soudu na okresní soud jsou údajně vyšší, ale přesná čísla nebyla k dispozici. V našem soudním systému

je počet zrušených rozsudků z krajských soudů na okresní menší než 10%, ačkoli přesné číslo nelze určit.

3.5.2.3 Celková délka řízení

Následující případové studie ukazují vliv opakovaných odvolání v průběhu řízení. Je prokazatelné, že Vrchní soud se svým listinným řízením je schopen věci vyřídit velmi rychle a upřednostňuje prozatímní odvolání. Opakovaná odvolání však v každém případě prodlouží trvání případu a momentálně neexistují postupy na prověření odvolání nebo přípustnosti odvolání.

3.5.2.4 Rušení rozsudků

Proces odvolání je vcelku normální v kterémkoli soudním systému. Co je již méně obvyklé, je vysoké množství věcí, které jsou vráceny zpět na nižší stupeň. V jiných soudních systémech je také časté, že se přesněji omezují a) důvody odvolání a b) rozsah, ve kterém může odvolací soud vzít v úvahu fakta nezmíněná v odvolání.

Pravidla odvolání v České republice dávají možnost omezit důvod odvolání a nerozšiřovat jej na celkové přezkoumání protokolu a zjišťování jiných formálních pochybení. Podíl vrácených rozsudků v porovnání se změněnými či potvrzenými naznačuje, že v relativně velkém množství věcí jsou nalezena procesní pochybení.

3.5.2.5 Vyhýbání se soudu

Zjevné strategie vyhýbání se soudu v pozdní fázi odvolacího řízení byly častým jevem a zabýváme se jimi v části 3.3.

3.5.2.6 Důvody odvolání / Úroveň rozhodování

Byli jsme ohromeni faktem, že vrchní soud se při odvoláních nezabýval prací na úrovni, která by byla hodnocena jako složitější než úroveň nižších stupňů. To naznačuje, že zde chybí efektivní limity úrovně odvolání a efektivní třídění odvolání. Vrchní soud pracuje v systému senátů bez ohledu na složitost věcí nebo na rozlišení, zda se jedná o procesní či konečné odvolání.

Senátní systém se do určité míry vyvinul tak, že v jednotlivých věcech dává jednotlivým soudcům vedoucí roli. Tak se nabízí možnost zvážit, zda přístup senátu, který je náročný na zdroje, je vždy potřeba vzhledem k procesnímu charakteru nebo slabé kvalitě mnoha věcí v odvolacím řízení.

Rozhodně máme za to, že tento přístup uplatňuje značné využití zdrojů bez ohledu na váhu nebo složitost, a že nový přístup k odvoláním by mohl uvolnit významné množství soudců vrchního soudu.

Také nás překvapilo, že jako odvolací soud neměl vrchní soud výraznější funkci ve stanovení požadavků pro vynášení rozsudků. Není neobvyklé, že vrchní soudy mají v trestních věcech své vlastní pravomoci a mohou zvýšit trestní sazby, pokud mají za to, že soudy nižšího stupně byly příliš shovívavé a nepoužily odpovídající standard. To také nepřímo působí jako odrazující faktor proti nesmyslným odvoláním, protože obžalovaní zjistí, že neriskují jen potvrzení rozsudku, ale i zvýšení trestu.

3.5.2.7 Odvolání státního zástupce

Zaznamenali jsme mnoho odvolání státních zástupců v situacích, kdy uložený trest neodpovídal požadavku danému státem. Někteří soudci dokonce konstatovali, že takový proces je téměř automatický v situacích, kdy soudce uloží kratší trest než ten, který požadoval státní zástupce. Při velkém rozdílu oproti navrženému trestu má státní zástupce povinnost zasáhnout a požádat soud vyššího stupně, aby potvrdil sazbu. Byli jsme ale i svědky příkladů, kdy se odvolání státního zástupce týkalo odchylky pouhých 2-6 měsíců. To není v rovnováze s potřebou omezit průtahy na dopad na ostatní věci u soudu, ani skutečným prospěchem pro justici nebo oběť, pokud se jedná o tak krátké období. Také to vytváří dojem, že soudy a státní zástupci se často neshodují. V mnoha soudních systémech je tento postup využíván jen zřídka, a to pouze u významných pochybení a s ohledem na náklady nesené daňovými poplatníky.

3.5.2.8 Odvolání kvůli soudním poplatkům

Byli jsme překvapeni, když jsme se setkali s odvoláními týkajícími se soudních poplatků. Pokud soudní poplatky souvisí s náklady na administrativu věcí, pak by bylo rozumné, aby otázka jejich zaplacení byla vyřešena administrativně, podle standardních tabulek a pokynů, a nikoli s využitím času soudců. Každé právo na odvolání by mělo být adekvátně vyřízeno soudcem na tomtéž soudu, kde je věc administrována. Obě následující případové studie obsahují odvolání kvůli soudním poplatkům a zvláště druhá ilustruje plýtvání časem soudu.

3.5.2.9 Opravy odvolání

Zaznamenali jsme mnoho příkladů, kde proces opravy odvolání, doručení upozornění a postoupení věci zabral několik měsíců, ačkoli obvykle šlo o kratší období. Během této doby neměl odvolací soud povědomí o čekajícím odvolání, a nemohl být tedy zodpovědný za vedení odvolání podle plánu.

Proces opravy odvolání nevykazuje známky fungování podle určitého časového plánu a je obvykle zdržován doručováním a nabytím právní moci daného rozhodnutí. Zodpovědnost leží na soudu, který postupuje věc výše, nikoli na soudu, který má odvolání vyřídit. V mnoha jiných soudních systémech je situace obrácená – má se za to, že soud vyššího stupně má

zodpovědnost za vedení věci i potřebnou autoritu pro to, aby soud nižšího stupně a účastníci vyhověli jeho požadavkům na přesný časový plán.

3.5.2.10 Případové studie

Procesní mapy v **Příloze A** ilustrují průtahy v některých věcech, které jsme zkoumali.

Případová studie 11

Tato případová studie ilustruje kumulativní efekt odvolacího řízení na celkové trvání případu. Žaloba byla podána v říjnu 1998 v souvislosti s nájemní smlouvou podepsanou v roce 1997, platební rozkaz byl vydán v listopadu 1998. Žalovaný ale podal námitku a věc byla v prosinci přesunuta na obchodní rejstřík. V únoru 1999 krajský soud rozhodl, že není věcně příslušný a postoupil věc okresnímu soudu. Konečný rozsudek byl vynesen v říjnu 1999 a po lhůtě pro nabytí právní moci se žalovaný v prosinci odvolal. Odvolání bylo doručeno krajskému soudu až 8. února 2000. 23. února byl rozsudek zrušen a věc vrácena okresnímu soudu, protože z protokolu okresního soudu nevyplývalo, zda vzal soudce v úvahu dopad konkrétní změny zákona. Nový rozsudek v říjnu 2000 žalobu zrušil a žalobce se v prosinci 2000 odvolal. Krajský soud žalobu vrátil v únoru 2001. V listopadu 2002 byla žaloba vzata zpět. Okresní soud však přikázal žalovanému, aby zaplatil soudní poplatek a v únoru 2003 se žalovaný odvolal. Požadavek byl znovu zrušen 5. května 2003. Není asi překvapující, že v průběhu řízení se žalobce dostal do likvidace.

Případová studie 12

V tomto případě požádala slovenská občanka v roce 2000 o zápis do obchodního rejstříku. Nebyla ovšem schopna doložit dokumenty potřebné pro registraci, a tudíž jí nebylo vyhověno. Napsala soudu, že na své žádosti netrvá. Její žádost byla však v rejstříku zaregistrována, o 3 roky později požádal obchodní rejstřík soud o její výmaz a soud jí nařídil zaplacení soudního poplatku. Soud podnikl zdlouhavý proces doručování svého rozsudku na Slovensko, na základě čehož se dotyčná odvolala.

Případová studie 13

Tato případová studie ilustruje, že i když je odvolání vrchním soudem rychle vyřízeno, skutečnost, že je zrušením rozsudku a vrácením věci k novému projednání soudu nižšího stupně, trpícího značnými průtahy, věc ve skutečnosti vydána na pospas dlouhým průtahům, poněvadž musí být znovu projednána.

Tento případ se týkal pojišťovacího podvodu z roku 1997. (Stojí za to poznamenat naše zjištění, že věcem týkajícím se obchodních a daňových podvodů obvykle trvalo 3 roky od data spáchání, než se dostaly k soudu, a potom další 2 roky do rozsudku, takže tento příklad není výjimkou.) Obžaloba

byla u soudu podána v lednu 2001. První jednání byla nařízeno až na leden 2003, po kterém vedlo několik jednání k rozsudku 11. března 2003. Rozsudek stanovící trest ve výměře dva a půl roku nabyl právní moci 11. dubna 2003, ačkoliv 9. dubna bylo podáno odvolání. To bylo vyřízeno relativně rychle 1. července 2003, ale věc byla vrácena krajskému soudu k novému projednání.

3.5.3 Možná řešení

3.5.3.1 Obecně

Co se týče prvoinstančních soudů, jsme přesvědčeni, že zde chybí jasné cíle odvolacího systému. Systém přijímá fakt, že mezinárodní nástroje pro lidská práva, jako Evropská úmluva o lidských právech a Mezinárodní konvence občanských a politických práv zaručují právo na odvolání v trestním řízení. Charakter odvolacího systému však ovlivňuje, jakým způsobem je tohoto práva využíváno určením stupně soudů, pravomoci odvolacích soudů atd. U civilních věcí není toto právo zmiňováno, ale většina soudních systémů umožňuje částečné odvolání, i když někdy pouze rozhodne, zda povolí odvolání projednávat.

Zásadní otázky, na které je třeba odpovědět, vytvoří rámec pro vybrané řešení. Například:

- Existuje možnost přezkoumání namísto odvolání?
- K jakému soudu by mělo být odvolání postoupeno?
- Mělo by být odvolání omezeno na následující úroveň?
- Měla by být nesmyslná odvolání omezena vyřazovacími mechanismy?
- Měl by mít odvolací soud možnost zvýšit trest z vlastní vůle?
- Jak by měla být prozatímní odvolání vyřizována odlišně a úměrně vůči konečným odvoláním?
- Měla by být odvolání omezena na přesně stanovené důvody?
- Měly by být zdroje vynaložené na odvolání úměrné problému, o který jde?

3.5.3.2 Navrhovaná řešení

K dispozici je řada možností, které mohou podpořit navržený systém ochrany práva, ale používajícího zdroje úměrně od méně závažných odvolání po ta, jež vyžadují plnou pozornost.

Žádosti o pozastavení

Zjistili jsme řadu věcí, kdy byla vyřčena rozhodnutí v nepřítomnosti účastníka, který se poté odvolal. Doporučujeme, aby proti rozhodnutím vynesným v nepřítomnosti nedostavivšího se účastníka nebylo přípustné odvolání, ale pouze právo požádat soudce o pozastavení rozhodnutí. To by omezilo množství odvolání a administrativní průtahy způsobené postupováním věcí. Příklady jsou následující:

- Rozsudky vynesené v nepřítomnosti účastníka
- Rozhodnutí o zrušení v nepřítomnosti účastníka
- Příkazy k převodu rozhodnuté v nepřítomnosti účastníků
- Pokuty za nedostavení se svědků

Doporučujeme také, aby všechny takové žádosti podléhaly soudnímu poplatku.

Odvolání vyšších soudních úředníků

Doporučujeme, aby všechna odvolání pocházející od vyšších soudních úředníků byla postoupena soudci na stejné úrovni soudu, a nikoli soudu vyššího stupně. Toto by zahrnovalo všechna administrativní rozhodnutí jako soudní poplatky či osvobození od nich.

Přípustnost odvolání

Doporučujeme, aby všechna prozatímní odvolání byla předmětem požadavku přípustnosti odvolání k soudci, který rozhodnutí vydal. V případech zamítnutí přípustnosti by bylo rozhodnutí předloženo soudu vyššího stupně, ale mělo by být předem přezkoumáno (viz níže).

Také doporučujeme, aby přípustnost odvolání byla podmínkou u všech odvolání proti konečným rozsudkům soudů nižšího stupně. Žádost o přípustnost odvolání by měla uvádět konkrétní důvod pro odvolání a měla by vysvětlit, zda jsou to důvody smysluplné.

Varujeme však proti zavedení povolení přípustnosti odvolání jako izolované reformy. Pokud nebude spojena s dalšími změnami systému, jako je doručování, odvolání z konkrétních důvodů, pravidla nabytí právní moci, užití odvolacích samosoudců a tak dále, je velice možné, že se to stane dalším procesním nástrojem, který budou účastníci používat ke zdržení postupu věcí. Má-li být efektivní, musí být používáno jako právo na posouzení merita věci s omezenými právy na další odvolání.

Předběžné posouzení

Doporučujeme, aby všechny žádosti podané proti zamítnutí odvolání byly nejprve předmětem listinného přezkoumání samosoudcem na soudu vyššího stupně, aby byla vyřazena odvolání bez jakéhokoli smyslu.

Odvolání k soudu vyššího stupně

Doporučujeme, aby bylo odvolání v situacích, kdy není třeba schválení jeho přípustnosti, oznámeno přímo k soudu vyššího stupně, který by určil časový plán jeho vyřízení a zadal úkoly účastníkům i soudu nižšího stupně při přípravě odvolání.

Pokud je odvolání nutné projednat v jednací síni, doporučujeme jeho zamítnutí v případech, kdy se účastník nedostaví po obyčejném doručení na

jím udanou adresu. Odvolání by mělo být obnoveno pouze na žádost o pozastavení u stejného soudce nebo senátu.

Užití listinného řízení na krajském soudu

Doporučujeme, aby rozhodnutí vyřídit odvolání ve všech případech bez jednání bylo ponecháno k úvaze krajského soudu, včetně pravomoci nařídít písemná podání v omezené lhůtě.

Odvolání z přesně uvedených důvodů

Zvážení odvolání by mělo být omezeno na jeho přesně uvedené důvody.

Pravomoc soudu zvýšit trest

Doporučujeme umožnit pravomoc odvolacích soudů ke zvýšení i snížení trestů nebo pokut dle vlastního úsudku.

Užití samosoudce pro prozatímní odvolání

Doporučujeme užití samosoudce při vyřizování odvolání pro všechna odvolání procesního charakteru určená vrchnímu soudu.

Jedna úroveň odvolání bez nutnosti povolení

Doporučujeme zajištění jediné úrovně odvolání k soudu vyššího stupně ve všech případech. Jakékoli odvolání mimo tuto jednu úroveň by mělo být předmětem žádosti o povolení odvolacího soudu prvního či druhého stupně dle úsudku odvolatele.

Proti odmítnutí povolení odvolat se k Vrchnímu soudu by nemělo být další odvolání přípustné.

Lhůta na odvolání procesního charakteru

Pro odvolání proti rozhodnutím procesního charakteru doporučujeme o výrazně kratší dobu. Lhůta pro požádání o povolení odvolat se by neměla být delší než 3 dny, a pokud bude odvolání povoleno, mělo by být podáno do 7 dnů.

Zveřejňování rozsudků

Doporučujeme několik způsobů, jakými by mohly být rozsudky a klíčová rozhodnutí odvolacího soudu publikovány pro soudy nižšího stupně a právnické odborníky.

- Trestní směrnice – doporučujeme publikaci srozumitelných poučení o rozsudcích a uložených trestech vrchního soudu s uvedením typických trestních sazeb, které by byly odvolacím

soudem hodnoceny jako rozumné, spolu s poučením o zohlednění přitěžujících okolností.

- Publikace rozsudků – doporučujeme využít internetové stránky vrchního soudu pro publikaci všech jeho významných rozsudků.
- Praktická poučení odvolacího soudu – vrchní soud by měl také vydávat poznámky a směrnice o odvoláních, určovat požadavky pro definování důvodů odvolání a určit hranici, která je třeba pro úspěch odvolání.

Odvolání státního zástupce

Doporučujeme, aby odvolání státního zástupce byla:

- Omezena pravidlem na takové případy, ve kterých se objeví významná odchylka od trestních směrnic, a kde odvolání slouží veřejnému zájmu
- Předmětem povolení přípustnosti odvolání

Realizace výkonu trestu

Pochopili jsme, že hlavním důvodem, proč obžalovaní nenastupují výkon trestu okamžitě po rozsudku, je, že pokud jsou po odvolání osvobozeni, je jim státem vyplaceno odškodnění. Je jen velmi málo soudních systémů, kde se vyplácí odškodnění, pokud soudci obžalované právoplatně odsoudili – s výjimkou vážného pochybení a závažných průtahů.

Proto doporučujeme:

- Přeformulovat kritéria odškodnění, aby pokrývala pouze takové případy.
- Výkon trestu za většinu trestných činů bude zahájen hned po postoupení soudem prvního stupně.

To omezí jak možnost útěku, což se často děje, tak i stimul k odvolání, které by věc zdrželo.

Sledování odvolání

Doporučujeme sběr a publikaci statistik ukazujících četnost odvolání zamítnutých, změněných, potvrzených, vzatých zpět nebo zrušených, a to obecně i v rozdělení podle soudů a oblastí.

3.6 OPRAVA ŽALOBY

3.6.1 Obecně

V části **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** jsme popsali chybějící implicitní postup v občanskoprávních žalobách. Současný český postup vyžaduje

dokonalou žalobu před tím, než je zaslána žalovanému. To může mimo jiné zahrnovat:

- prokázání plné moci
- lustrum předchozích řízení
- doložení zápisu v obchodním rejstříku
- doložení statutu zahraniční firmy
- předložení dostatku důkazů na podporu žaloby soudci
- určení odpovídajícího poplatku

Oddělení žalobního řízení od vymáhacího řízení ve výsledku znamená, že některé aspekty vymáhacího řízení vyžadují, aby žalobce znovu potvrdil skutečnosti uvedené v původní žalobě.

Tento přístup k podávání žaloby a neschopnost řídit věci jednu po druhé mohou zdržet doručení žaloby o mnoho měsíců. Z výlučně procesního pohledu jsou výhody tohoto přístupu velmi pochybné. Významné množství času se ztrácí promýšlením procesních a důkazních požadavků, i když není jasné, zda je kterýkoli z nich pro účastníky podstatný. V extrémnějších případech by se dalo tvrdit, že to hraničí až s popřením práva obžalovaného na obhajobu, protože vzhledem k uplynulé době nemusí mít možnost získat potřebné důkazy.

Český model se snaží mít dokonalou žalobu, aby mohl chránit žalobce, protože pokud není žaloba dokonalá, mohla by v pozdější fázi selhat. Alternativním modelem by byla pravidla, která by umožnila opravit menší formální nedostatky na základě žádosti podané u soudu v průběhu řízení, a umožnila tak rychlé vydání žaloby a určení klíčových témat. Druhý jmenovaný model o hodně lépe umožňuje vyřízení většího nápadu, protože věci obsahující jednoduché vymáhání dluhů jsou často uznány nebo nesplněny, ale málokdy obhajovány.

I když by bylo rozhodnuto nepřijmout implicitní postup, máme za to, že zde jsou možnosti pro omezení průtahů v tomto procesu. Pokud by bylo rozhodnuto nadále věnovat čas zdokonalování žalob, vhodným řešením by pak bylo zavedení strategií omezujících chyby.

Vypadá to, že systém není zaveden na to, aby se soustředil na obsah případu, ale na technickou přesnost žalobního návrhu. V jiných soudních systémech by mnohé z prováděných kontrol nevykonávali soudci. Požadavek, aby je na některých soudech soudci prováděli, vede ke zdržování, u některých věcí až o měsíce či roky. Objevení formálního nedostatku, když soudce poprvé prohlíží spis, může věc zdržet o mnoho měsíců, a i když je chyba rychle napravena, věc se vrátí na konec fronty.

I když jsme zaznamenali, že někteří soudci či vyšší soudní úředníci se snažili vyřídit všechny závady současně, naše případové studie poukazují na řadu věcí, kde došlo ke zdržení postupně při několika příležitostech objevením různých formálních nedostatků, které tam však byly již na začátku řízení.

3.6.2 Služba pro elektronické zpracování žalob

Stojí za to poznamenat, že zatímco současné požadavky zajišťování důkazů podporujících žaloby zůstávají, soudní systém zřejmě nebude schopen podpořit nějakou rozsáhlejší službu umožňující elektronické podávání žalob nebo pohledávek. Požadavky na podpůrné důkazy jsou takové, že návrh takové služby by byl velmi složitý a obtížně použitelný.

3.6.3 Důkazy průtahů

3.6.3.1 Plná moc

Často jsme se setkali s případy, kdy byla žaloba vrácena, protože právník zastupující žalobce nedoložil plnou moc. Tento požadavek je v mnoha soudních systémech již překonán. Důkaz může být soudu předložen v mnoha formách a doložení podepsané žaloby, která uvádí, že byl zplnomocněn právník, je samo o sobě důkazem. Originál plné moci to může v případě potřeby potvrdit, ale výhody vyžadování dodatečných důkazů v každé podané žalobě jsou jen obtížně vysledovatelné.

3.6.3.2 Lustrum předchozích řízení

Požadavek prohledat soudní rejstřík je administrativní proces plýtvající časem a neskýtající téměř žádný zjevný přínos. Proces je sice zjednodušen využitím výpočetní techniky, ale v případech, kde rejstřík není obsažen v počítači, jde o velmi pracnou činnost.

3.6.3.3 Výpisy z obchodního rejstříku

Mnoho žalob bylo vráceno, protože nebyl přiložen výpis z obchodního rejstříku. Na to se vztahují podobné argumenty. Většina soudních systémů vyžaduje sdělení o registraci firem nebo odkaz na registrační číslo, ale samotný doklad není k obvyčnému podání žaloby vyžadován. Status firmy nemusí být předmětem sporu mezi účastníky, a dokud se tak nestane, není jasné, jaký užitek doklad přináší. Požadavek vyžádání a získání výpisu pro tyto účely je pro žalobce břemenem.

3.6.3.4 Požadavky na další důkazy

Bylo mnoho věcí, kdy soudce kvůli zdokonalení žaloby vyžadoval další důkazy. Minimálně z procesního hlediska to má opět pochybnou hodnotu. Pokud žalovaný uzná dluh pouze na základě sdělení žalobce, další shromažďování důkazů již není nutné. Pokud je žaloba zdokonalena, ale žalovaný se přesto obhájí, vyplýval se čas strávený snahou přivést obě strany k řešení.

3.6.3.5 Nezdar při řízení oprav

Zaznamenali jsme, že zjišťování chyb:

- se provádí po částech, a nikoli souběžně.
- vyšší soudní úředníci opomíjejí a přenechávají je soudcům, buď kvůli nedostatku zaměstnanců nebo omylem.
- se provádí bez kontrolních seznamů nebo standardních formulářů.

3.6.3.6 Efekt nedostatku soudců

Efekt situace, kdy se soudcům přenechává činnost jako opravy běžných chyb, je ilustrován v několika níže uvedených případových studiích. Tam, kde se soudci potýkali s množstvím nevyřízených věcí, konkrétně nejvíce na krajských soudech, by opravování chyb mohlo mít pro věci vážné důsledky. Věc by mohla čekat na práci soudce několik měsíců či dokonce roků, a pak by byla objevena banální chyba, jako např. nezaplacený nebo nesprávný poplatek. Žaloba by byla vrácena k opravě a po jejím opětovném podání by byla opět zdržována v množství soudcovských spisů.

Dle našeho názoru jen málo důvodů pro vrácení žaloby v níže uvedených případových studiích je tak závažných, že by v jiných soudních systémech vyžadovaly zásah soudce nebo i jen soudního úředníka. V mnoha soudních systémech jsou požadavky na opravy jednak standardizovány, aby byly opravdu jednoduché, a navíc jsou delegovány soudním zaměstnancům.

3.6.3.7 Případové studie

Naše případové studie v **Příloze A** obsahují řadu příkladů, kdy byla žaloba doručena až několik let po jejím podání u soudu. Také ukazují příklady situací, kdy neodstranění všech nedostatků hned na začátku žaloby vedlo ke zbytečnému zdržení.

Případová studie 14

Ve věci z obchodní agendy byla podána žaloba firmou, která konstatovala, že získala pohledávku jako výsledek převzetí jiné firmy. Soudce vyžadoval důkazy stvrzující, že akvizice opravňovala danou firmu k převzetí dluhu. Tento proces trval 18 měsíců a poté byl zaslán platební rozkaz žalované firmě v únoru 1998. Žalovaný měl následně námitky a věc byla několikrát odročena kvůli novým důkazům, než došlo ke konečnému jednání v březnu 2002.

Případová studie 15

Žaloba podaná důchodcem proti státu za špatné zacházení v době před r. 1989 byla doručena v rukopise včetně žádosti o osvobození od soudních poplatků. Soud žalobu vrátil s tím, že byla nečitelná, a žalobce proto požádal soud o přidělení právníka. Žaloba byla vrácena, protože obsahovala sdělení,

že žalobce právníka má. Spis ovšem obsahoval jasné sdělení, že žalobce rozvázal spolupráci se svým právníkem a odpověděl soudu znovu, požadující jak osvobození od soudního poplatku, tak přidělení nového právníka. Jeho žádost o osvobození od poplatku však byla zrušena, protože nepodal žalobu, a proto se odvolal k vrchnímu soudu.

Pokud přetrvá požadavek těchto kontrol (níže uvádíme některé způsoby, jak tyto věci řeší jiné soudní systémy), pak bude nejefektivnějším procesem podnícení kontrol všech požadovaných podmínek v momentě, kdy je žaloba poprvé podána.

3.6.4 Možná řešení

Existuje řada možných řešení těchto problémů, ale volba řešení opět závisí na zásadních cílech systému. Jednoduše řečeno, systém může:

- a. buďto zrušit složité požadavky předkládání důkazů při podání žaloby a spolehnout se na účastníky, aby namítali proti chybám v míře úměrné rozsahu jejich sporu, ale zajistit efektivní způsoby opravy chyb v pozdější fázi řízení bez způsobení přílišného zdržení; nebo
- b. ponechat požadavky na předkládání důkazů při podání žaloby, ale přijmout strategie snižující četnost chyb, delegovat úkoly a zavést včasné administrativní kontroly, zajišťující opravu žaloby při co nejmenším možném zdržení.

Po přijetí tohoto zásadního rozhodnutí je zde řada procesních a postupových technik, které lze použít k zajištění co nejlepší procesní plynulosti.

Standardní formuláře žalob

Doporučujeme užití standardních předtištěných formulářů pro občanskoprávní žalobce, použitelných při podání a obsahujících poučení pro žalobce i kontrolní seznam všech kroků potřebných pro podání platné žaloby. I když by další níže uvedené kroky nebyly využity pro zjednodušení požadavků na podání, lze použít standardní formulář k zajištění splnění všech kroků a zaplacení soudního poplatku. V případě potřeby mohou být vhodné žalobní formuláře a poučení k dispozici vícejazyčně nebo v různých jazycích. V **Příloze C** jsou příklady z řady soudních systémů.

V souvislosti s našimi výše uvedenými doporučeními ke včasnému doručování také navrhuje zavést rozsudek z doznání a k tomu podpůrné odpovědní formuláře na pomoc odpovídající straně, kde by mohla jasně sdělit své námitky nebo doznání. Několik příkladů odpovědních formulářů je také obsaženo v **Příloze C**.

Plná moc

Doporučujeme, aby byl požadavek doložení plné moci nahrazen důkazním sdělením, že právnímu zástupci byla udělena plná moc. V mnoha soudních

systémech je právník zaměstnancem soudu a může být požádán o ponechání originálu plné moci, pokud by byl vyžádán soudem k ověření.

Lustrum v soudním rejstříku

Doporučujeme, aby byl tento požadavek zrušen. Účastníci sami by měli být povinni uvést jakákoli předchozí nebo související jednání. Myslíme si, že náklady na tuto činnost nejsou úměrné jakémukoli užitku z ní plynoucímu.

Výpisy z obchodního rejstříku

Doporučujeme, aby sdělení registračního čísla a registrované adresy sídla firmy nahradilo požadavek výpisu z obchodního rejstříku. Toto sdělení by mohlo být soudem ověřeno pomocí internetu, nebo by mohlo být předmětem ověřování, pokud by identita účastníků byla předmětem sporu.

Žádosti o opravu formálních nedostatků

Pokud by byl postup žaloby směřován k omezení požadavků na doložení důkazů při podání žaloby a k urychlení doručení žaloby, pravděpodobně by se ukázal jako nevyhovující v případě, že nebude k dispozici jednoduchý způsob umožňující opravu chyb a vyžádání nebo nařízení opětného doručení žaloby. Doporučujeme zavedení pravidel umožňujících opravu a opětovné doručení žaloby s tím, že bude v pravomoci soudu opravit formální nedostatky jménem účastníků.

3.7 OSTATNÍ PROCESNÍ PRŮTAHY

3.7.1 Obecně

Poukázali jsme na problémy s doručováním, účastí a opravami žalob jako na hlavní důvody zdržení, ale v rámci celého systému je ještě řada dalších procesních brzd nebo přerušení. Samostatně nemusí být zdrojem velkého zdržení věci, ale přidávají čas k celkovým průtahům, zvláště, když nejsou řešeny současně.

Obecný obrázek, který jsme si udělali, ukazuje procesní tok obsahující místa, kde se musí postup zastavit a počkat na reakci účastníků, spíše než takový, který by stále normálně pokračoval a umožnil účastníkům přerušit postup pouze za výjimečných okolností.

Tuto tendenci lze ilustrovat jediným příkladem. Když je v českém systému nařízeno postoupení věci, samotné postoupení se neuskuteční, dokud nebylo rozhodnutí doručeno, neuplynula lhůta na vznesení námitek a rozhodnutí nenabývalo právní moci. Pokud se vyskytnou problémy s doručováním, může to celé zabrat týdny. V mnoha jiných soudních systémech soud nařídí postoupení věci, které se okamžitě uskuteční. To znamená, že věc i přes případné námítky okamžitě postupuje dále a jakékoli námítky jsou vyřizovány v další fázi řízení nebo skrze samostatnou žádost účastníka.

3.7.2 Důkazy průtahů

Naše analýzy mnoha věcí poukazují na řadu situací, kde došlo ke zdržení kvůli procesním požadavkům. Hlavní příklady jsou:

3.7.2.1 Nabytí právní moci

Podmínky, které je nutno splnit před tím, než rozhodnutí a rozsudky nabudou právní moci, jsou značné. Takový postup je příčinou zdržení jako výsledek podmínek doručování, podmínek pro vypracování a doručení kompletního rozsudku vysvětlujícího rozhodnutí soudu a podmínky vyčkat na uplynutí lhůty pro odvolání. To je příčinou zdržení, které vyplývá z procesních předpisů, a jeho důsledky jsou patrné téměř v každém řízení.

I tam, kde se nevyskytnou problémy s doručováním, nemůže rozhodnutí nabytí právní moci, dokud neuplynula lhůta na vznesení námítky. Pokud se vyskytnou problémy s doručováním několika účastníkům, nebo když dojde k vědomému vyhýbání se soudu, lhůta pro odvolání nezačne, dokud nebylo rozhodnutí doručeno všem účastníkům, a průtahy do nabytí právní moci mohou být dlouhodobé.

U trestních věcí je dopad takový, že s výjimkou věcí, kdy je obžalovaný ve vazbě, vzniká dobrá příležitost k vyhýbání se soudu či k útěku. Problém dokládají údaje o skrývajících se a nedostavivších se odsouzených v České republice.

3.7.2.2 Smíšené agendy

Smíšené agendy mají v České republice tři hlavní účinky:

- Užití předprocesní agendy pro žaloby, které nebyly opraveny, zastírá celkový čas potřebný k vyřízení jedné věci.
- Podmínky pohybu mezi agendami a v případě exekuce požadavek na exekutora podat novou žalobu prodlužují zdržení a zvyšují náklady procesu.
- V rodinných věcech může stejná příčina žaloby způsobit vznik dalších věcí, pokud se žaloby týkají jedné rodiny.

Užití smíšených agend však není jedinečné pro Českou republiku a dle našeho názoru ukázal vývoj počítačového vedení agend výhody computerizace soudních údajů. Co je v České republice neobvyklé, je rozsah vývoje smíšených agend na okresních soudech. Toto je naznačeno v procesním modelu v **Příloze B**.

3.7.2.3 Přesun mezi soudy

Na soudech, které jsme navštívili, bylo běžné nejednat dle rozhodnutí do té doby, než nabylo právní moci, a dokud neuplynula lhůta pro podání odvolání nebo námítky. Takže kde bylo například soudem vyneseno víceméně

jednoznačné rozhodnutí, že by určitá věc měla být převedena na jiný soud, musela nejdříve uplynout lhůta na doručení a na námitku, než byl spis fyzicky odeslán na jiný soud. To se stalo i přesto, že v 90% věcí účastníci takové rozhodnutí přijmou.

3.7.2.4 Věcná příslušnost

Ve většině soudních systémů jsou rozhodnutí o věcné příslušnosti vydávána podle dobře definovaných směrnic a soudy vyššího stupně se účastní rozhodování o věcné příslušnosti pouze u vysoce komplexních věcí, často zahrnujících zahraniční účastníky. Není nám jasné, proč by měl být vrchní soud zatažen do rutinních rozhodnutí o věcné příslušnosti z okresních a krajských soudů.

Proces postoupení vrchnímu soudu zjevně prodlužuje zdržení (viz níže uvedená případová studie) stejně jako praxe vyžadující, aby bylo rozhodnutí vrchního soudu doručeno prostřednictvím soudu původního. U většiny věcí, které jsme zkoumali, šlo o rozhodnutí na takové úrovni, které by mohlo být vyřízeno soudci na soudech nižšího stupně.

3.7.2.5 Znalecké posudky

České soudy ve velké míře užívají soudem určených znalců. U mnoha věcí je podmínka znaleckého posudku jasná, ale v některých případech jsou znalecké posudky vyžadovány na jednoduchá vyhodnocení u žalob malé hodnoty. V některých agendách je požadavek znaleckých posudků povinný. V jiných případech mají soudci tendence raději spoléhat na znalce i v relativně rutinních hodnoceních, než aby věc řešili sami.

To má pak dva důsledky. Za prvé, soud nese náklady na znalce, pokud má žalobce omezené finanční prostředky, a poté nese břemeno a náklady na nahrazení těchto nákladů v poplatcích. Za druhé nedostatek znalců a požadované procesní kroky prodlužují zdržení.

3.7.2.6 Rušení věcí v agendě Ro

Když nemůže být věc v agendě Ro doručena, nemůže být zrušena vyšším soudním úředníkem a nemá ani omezenou platnost. Věc musí být převedena do civilní agendy, aby byla zrušena soudcem, a zrušení je doručeno místnímu registru obyvatel. Tento proces neskýtá žádný zjevný užitek vzhledem k tomu, že selhal.

3.7.2.7 Konkursní řízení

Věci v konkursní agendě mají dalekosáhlé důsledky na věci v civilní a obchodní agendě. Je zde tendence zpracovávat všechny věci stejně a vést je k formálnímu uzavření i tehdy, kdy jsou vyhlídky na obnovu velmi mizivé.

Soud musí často jednat s bývalým ředitelem firmy, který nemá žádný majetek, nemůže si dovolit právníka a není schopen vyhovět procesním požadavkům.

3.7.2.8 Zpracování rozsudků a protokolů

Zpracování dlouhých písemných rozsudků a protokolů z jednání, které musí soudci vypracovat pro každé rozhodnutí a rozsudek, zabírá obrovské množství soudcovských zdrojů. Protokol vyhotovený během jednání, které není zrovna nahráváno, znamená zkrácenou verzi toho, co se odehrálo, a jaké důkazy byly předvedeny. Rozsudek samotný v podstatě znovu konstatuje všechny důkazy, které soudce provedl, a jeho názor na ně, protože kdyby je neobsahoval, dával by tím odvolacímu soudu důvod ke zrušení rozsudku. V případech, kdy je jednání nahráváno, musí zapisovatelka v podstatě vytvořit přepis řízení z nahrávky, než je tento opraven a odsouhlasen soudcem.

Na mnoha soudech nám byly tyto konečné rozsudky popsány jako „knihy“ či „romány“. Bylo jasné, že v mnoha případech přesáhl čas strávený soudci na vypracování rozsudku čas strávený projednáváním věci. Většina ostatních soudních systémů tento přístup nepoužívá, v některých případech se vyžaduje pouze ústní, nahrávaný rozsudek a v jiných písemný rozsudek v rozsahu jedné až dvou stran. Přístup České republiky má zjevně obrovský dopad na počet soudců, kteří musí v systému fungovat, možná až dvojnásobek skutečné potřeby, vytvářející státu významné náklady.

Paradoxně protokol tím dává nespokojené straně zvrácenou možnost projít jej a najít si důvody pro odvolání, a to se děje dokonce i tehdy, kdy byla formulace protokolu odsouhlasena oběma účastníky během jednání.

Většina soudních systémů má jiný přístup. Soudci nadále vyhlašují rozsudek, který je více či méně podrobný, podle složitosti případu. Celkový zápis či přepis nahrávky jednání je zpracován, pouze pokud se strany odvolají, na základě toho, že pokud strany přijmou rozsudek, vypracování přepisu je neohospodárné a zbytečné. V některých soudních systémech jsou dokonce sami účastníci povinni zpracovat přepis nahrávky jednání, jinde soud zadává vypracování přepisů agenturám s písařkami, ale často na náklady odvolatele. Hlavní užitek je, že kompletní přepis se vyžaduje, pouze když je podáno odvolání.

3.7.2.9 Řízení soudních jednání a provádění důkazů

Čtení svědeckých výpovědí je v mnoha soudních systémech běžnou praxí, zvláště pokud důkazy nejsou sporné. Řada soudních systémů umožňuje považovat důkazy za přečtené, aniž by se skutečně nahlas četly. Důkazy jsou koneckonců zapsány a podepsány a jejich hlasité čtení je nevylepší. To má jasnou výhodu v úspoře soudcovského času, a tedy i výdajů. V České republice žádná taková možnost neexistuje a svědecké výpovědi musí být mechanicky předčítány nahlas.

Nepřítomnost nahrávacího zařízení v civilních věcech a požadavek na podrobný protokol, obsahující téměř doslovný přepis položených otázek a svědky vyřčených odpovědí, způsobuje, že taková řízení jsou pomalá a pracná.

Přístup k provádění důkazů v civilních a obchodních věcech slouží mnohdy tomu, aby se strany na prvním jednání sešly a ujasnily si sporné body, a poté se nařídí další důkazy a jednání je odročeno, aby účastníci získali a provedli tyto důkazy. Neexistuje žádná formální metoda, kterou by byly strany požádány o doložení požadovaných důkazů ještě před jednáním a žádné pokusy nařídít účastníkům standardizované kroky u konkrétních typů věcí.

Celkově zde chybí standardizace v přístupu k řízení věcí. Je nesporné, že každý případ je jiný a v každém soudním systému se vyskytne odpor proti pokusu o narušování soudcovského úsudku standardizací. Většina soudních systémů však uznala výhody plynoucí z toho, když účastníci minimálně naplní určité povinné požadavky. Zaznamenali jsme mnoho situací, ať už při odvolání nebo na prvním stupni, kdy byl případ v podstatě „vrácen na start“ kvůli procesnímu nedostatku. Viděli jsme například jednu trestní věc, která byla vrácena soudu prvního stupně, protože nebylo zajištěno lékařské vyšetření určující rozsah zranění oběti. Kdyby to bylo standardním požadavkem v případě, že je oběť zraněna, je zde možnost řídit věci pomocí kontrolního seznamu nebo standardního poučení, aby bylo zajištěno naplnění správného postupu.

3.7.2.10 Procesy vymáhajících úředníků

Vymáhající úředníci jsou zaměstnání získáváním peněz dlužených soudu z pokut, poplatků a znaleckých honorářů. Postupy, které musí dodržovat, jsou předepsány kancelářským řádem a jsou těžkopádné a pracné. Vymáhající úředníci musí zaslat úvodní upozornění a tři upomínky, každé z nich doporučeně. Z ne zcela jasných důvodů jsou postupy, které musí při vymáhání svých nákladů dodržet soud, o hodně složitější než ty, které musí dodržet žalobce při vymáhání dlužné částky. To se nezdá rozumné. Zmíněný postup je znázorněn v procesní mapě v **Příloze B**.

V některých případech náklady vymáhání o dost přesáhly vymáhané či dlužné částky. Například některé dluhy odsouzených ve výkonu trestu jsou spláceny po částce 2 Kč týdně, což zdaleka nepokryje náklady na získání a administraci této částky vězeňskou službou a soudem. Okresní a krajské soudy zaměstnávají na tuto činnost nezanedbatelný počet lidí. Máme za to, že tento proces by mohl být zjednodušen a většina práce vykonávaná vymáhajícími úředníky zrušena, kdyby byl přijat jiný postup na získávání soudních a znaleckých poplatků.

3.7.2.11 Úhrada soudních poplatků

Mezi náklady na fungování soudního systému a příjmy získanými na jeho podporu nevidíme žádnou jasnou souvislost. Nenavrhujeme, aby kterákoli část soudního systému usilovala o samofinancování. Pokud ovšem nebude pochopení pro jednotkové náklady na fungování systému a pro podíl, který by měl být pokryt účastníky, neexistuje měřítko toho, zda náklady na fungování justice jsou úměrné obsahům sporů. To je také argumentem pro neosvobodování ostatních státních orgánů od soudních poplatků, aby si uvědomily skutečné náklady vedení sporu.

Stávající procesy v systému umožňují soudu utrácet ve velkém rozsahu na státní náklady (pátrání po osobách, policejní návštěvy, doporučené zásilky, vymáhající úředníci, čas soudců) bez ohledu na řešené záležitosti nebo zaplacené poplatky. Neexistence přímé spojitosti mezi soudními poplatky a vykonanou prací je ještě zhoršena tím, že poplatky jsou v civilních řízeních často vráceny, protože nebylo dosaženo vyrovnání dluhu nebo doručení žaloby. To nezohledňuje fakt, že soud vykonal většinu administrativní práce, na kterou byl poplatek určen.

3.7.2.12 Výkon rozhodnutí

Zaznamenali jsme řadu problémů spojených s vykonávacím řízením, například:

- požadavek zdokonalení vykonávacího návrhu
- procesní kroky před vykonávacím řízením
- nevhodná volba způsobu vykonání
- zabavení a prodej věcí

Výkon rozhodnutí kopíruje ve své složitosti pohledávku. Výkon rozhodnutí byl v podstatě brán jako zcela nová pohledávka. Většina soudních systémů by předpokládala, že soud si bude vědom proběhlého řízení a považovat vykonávací řízení za pokračování téže pohledávky k jejímu logickému ukončení. To redukuje požadavek zajišťovat další důkazy a umožňuje žalobci rychle konat, aby dosáhl vymožení dluhu.

Postupy výkonu rozhodnutí a exekuce se také po podání objevují. Je třeba dalších kroků při vyrozumění obou účastníků a zjištění dalších náležitostí. (např. dotazu na žalobce, zda si přeje být přítomen.) Toto může zdržet první návštěvu vykonávacího úředníka o mnoho týdnů.

Podobně jako v mnoha jiných soudních systémech si žalobci špatně vybírají možnosti výkonu rozhodnutí a vyberou si zabavení věcí i v situaci, kdy je žalovaný zaměstnán. Soud se za těchto okolností snaží co nejlépe realizovat vymožení dluhu vybraných způsobem, i když není vhodný.

Postupy zabavení a prodeje věcí jsou příliš složité a soudy mají tendenci zabavovat věci nízké hodnoty namísto stažení procesu. Způsob, jakým se tento majetek poté prodává nebo v některých případech skladuje, je nevhodný. Některé soudy zřejmě vidí v zabavení majetku kromě vymožení dluhu i trest, ale tento přístup vede k situacím, kdy náklady nesené státem překročí hodnotu zabaveného majetku i soudního poplatku.

I když byl výkon rozhodnutí deregulován, postupy neosvobozují vykonávající úředníky od těžkopádných procedur a zaznamenali jsme také určitou váhavost ze strany státních úředníků a soudců, připustit výkon rozhodnutí jako mimosoudní proces.

3.7.2.13 Stíhání skutkově obdobných dílčích útoků

Řešení skutkově obdobných mnohočetných trestních věcí je problematické. Věc, která zahrnuje stovky jednotlivých obdobných trestných činů a stovky nebo tisíce svědků, může zaměstnat jednoho soudce na 18 měsíců i déle. Každé obvinění musí být doloženo, jinak by trest nemohl být tak vysoký. Není zde mechanismus existující v jiných soudních systémech, který by umožnil projednat větší množství exemplárních případů pro určení obdobné skutkové podstaty a vyhnout se vyslyšení každého jednotlivého svědka.

3.7.2.14 Sdružování civilních a trestních pohledávek

Poškození účastníci v trestních věcech a pojišťovny, které je zastupují, jsou schopni podat společnou žalobu na získání odškodného od obžalovaných. To jim umožňuje vyhnout se zaplacení soudního poplatku, zvyšuje náklady při doručování a znamená další plýtvání časem při rozsáhlých řízeních podvodu s výsledkem několikaletých civilních odškodnění. Vzhledem k tomu, že v mnoha případech neexistují žádné prostředky, je divné, když je umožněno neohospodárné vedení sporu bez jakéhokoli přispění od účastníků.

3.7.3 Případová studie

Následující Případová studie je také zobrazena jako mapa činností v **Příloze A**.

Případová studie 16

Tato případová studie ilustruje průtahy způsobené řešením otázky věcné příslušnosti a také některé problémy řízení věcí vzniklé zbytečným pohybem spisů mezi jednotlivými stupni soudů. Ve věci šlo o vrácení osobních dokumentů nebo alternativně o finanční odškodnění za jejich ztrátu.

Návrh byl podán na okresním soudu v březnu 2002. Protože nebyl jednoznačný, vyšší soudní úřednice jej předala soudci, který konstatoval, že nebyl zaplacen soudní poplatek. Poplatek byl vyžádán, ale žalobce požádal o osvobození. Spis byl v dubnu 2002 vrácen soudci, který rozhodl, že věcně příslušný je zřejmě krajský soud a postoupil věc k rozhodnutí vrchnímu soudu. Po doručení příkazu byl spis v květnu doručen na vrchní soud a rozhodnutí padlo v říjnu. Soud nařídil postoupení věci krajskému soudu. Rozhodnutí však muselo být doručeno okresním soudem a spis došel na krajský soud až v lednu 2003. Na krajském soudu byl spis prostudován soudcem, který si všiml, že žalovaný navrhl vrácení dokumentů, a napsal účastníkům, že navrhuje vyrovnání. Žalobce napsal soudu, že vyžaduje ústní

jednání a spis byl vrácen soudci, který si všiml, že nebyla dořešena žádost o osvobození od poplatku. Žádost o osvobození odmítl a v květnu 2003 se žalobce odvolal. Spis se vrátil na vrchní soud, kde bylo v červenci 2003 žalobci nařízeno zaplatit 25% poplatku. Poté se věc opět vrátila na krajský soud.

3.7.4 Možná řešení

Existuje několik možných řešení, která by mohla být přijata k odstranění námi zjištěných procesních zdržení.

Nabytí právní moci

Máme za to, že změny doručovacích pravidel by umožnily významné změny pravidel nabytí právní moci. Tato věc má dva aspekty. Prvním doporučením je, že nařízení soudu nabudou právní moci hned, jak jsou soudem vydána, bez ohledu na to, zda jsou účastníci přítomni či ne. Soud by si mohl ponechat možnost:

- pozastavit výkon rozhodnutí při umožnění lhůty na doručení
- umožnit žádost o odložení rozhodnutí vydaných v nepřítomnosti účastníka na jeho vlastní žádost.

Za druhé, přijetí standardního poštovního doručování by umožnilo považovat doručení po určité lhůtě za vykonané. To by umožnilo výpočet lhůty na odvolání nebo námitku pouhým přičtením lhůty na „náhradní“ doručení ke lhůtě na námitku nebo odvolání.

V případě přítomnosti účastníků u soudu doporučujeme, aby rozhodnutí nabylo právní moci okamžitě a lhůta na odvolání běžela od data rozhodnutí.

Směšené agendy

Doporučujeme zrušení „předprocesní agendy“ pro věci vyžadující dodatečné informace nebo důkazy, než mohou být podány.

Převod mezi soudy

Doporučujeme, aby se administrativní převod věcí uskutečnil ihned po vydání rozhodnutí, spíše než až po uplynutí lhůty na odvolání.

Věcná příslušnost

Doporučujeme:

- možnost, aby soudce na jakémkoli stupni mohl určit se souhlasem účastníků věcnou příslušnost soudu, proti takovému rozhodnutí by nebylo odvolání přípustné.

- V případě sporu zrušit postoupení věci vrchnímu soudu, rozhodnutí by bylo vydáno samosoudcem dalšího stupně na základě listinného řízení bez možnosti odvolání.
- ukončit administrativní převod v takové věci, nahradit jej dotázáním u soudu vyššího stupně.

Užití znaleckých posudků

Doporučujeme ukončit využívání znaleckých posudků na ohodnocení věci pod určitou hodnotu a nahradit je využitím soudcovského úsudku na základě dokladů poskytnutých účastníky. Pokud se účastníci rozhodnou pro znalecký posudek v hodnotě nižší než daná hodnota, náklady by nebyly proplacitelné. Nad tuto hodnotu by měl mít soudce možnost nařídit jedné ze stran, aby nesla tyto náklady. Soud by neměl nést náklady žádného znaleckého posudku v případě, že prostředky jsou dostatečně hodnotné, aby pokryly znalecký poplatek.

Rušení věcí v agendě Ro

V části 4.2.1.8 navrhujeme, že toto by nemělo být činností soudce. Dokonce doporučujeme, že vzhledem k pochybnému užítku procesu zrušení a registrace nedoručených platebních rozkazů by měla pohledávka do určité doby pozbýt platnosti, pokud se platební rozkaz nepodaří do určité doby doručit. Takové časové omezení by mělo přimět žalobce k účinnému pátrání a doručování tam, kde soudní proces selhal.

Konkurzní řízení

Doporučujeme, aby v případě zahájení konkurzního řízení byly všechny trvající civilní spory konsolidovány a jednotlivé pohledávky uzavřeny, nikoli přerušeny nebo registrovány jako nedodělky. Žalobci by měli možnost podat žaloby, pokud bude konkurzní řízení ukončeno, ale jinak by měly být všechny pohledávky vyřízeny v rámci jedné žaloby.

Vypracování rozsudků a protokolů

Doporučujeme, aby vypracování kompletního rozsudku a tištěného protokolu bylo ve všech případech omezeno na věci, ve kterých bude podáno odvolání.

Řízení soudních jednání

Doporučujeme, aby bylo možné se souhlasem účastníků považovat nezpochybňované písemné důkazy za obsažené v soudním zápisu, aniž by bylo nutné je nahlas číst.

V řadě civilních a obchodních věcí doporučujeme použít standardní směrnice, které nařizují zakládat důkazní materiál poté, co byla vznesena námitka. Několik příkladů standardních směrnic je obsaženo v **Příloze C**.

Postupy dodržované vymáhajícími úředníky

Zde jsou některá doporučení ovlivňující roli vymáhajících úředníků:

- Stávající požadavek zaslat oznámení a 3 upomínky účastníkům, kteří dluží zaplacení soudních poplatků, by měl být zrušen. Tento postup je složitější než vymáhání dluhu a není důvod, proč by měl být soud vázán více omezujícími postupy než žalobce.
- Státní orgány by měly být povinny platit soudní poplatky a získávat jejich proplacení jako součást dluhu.
- Pokud jsou žalobci osvobozeni od poplatků z finančních důvodů, není jasné, proč totéž osvobození neplatí pro žalované, vzhledem k tomu, že poplatek je za administrativní činnost, není to trest. Doporučujeme, aby byla ztráta způsobená osvobozením od poplatků posouzena v souvislosti s náklady na jejich získání.
- V civilních a obchodních věcech by soud neměl nést náklady na znalecké posudky. Účastníci by měli být požádáni, aby kryli náklady na úvodní znalecké poplatky, a poté by měli být schopni je obdržet z odškodného a z výkonu rozhodnutí. Požadavek platit tyto náklady by měl odradit od bezobsažného vedení sporu nebo žalování žalobců, kteří nemají majetek.
- Povinné využití soudem určených znalců na přesné ocenění věci relativně malé finanční hodnoty by mělo být přezkoumáno.
- Náklady státu na vymáhání pokut, soudních poplatků a znaleckých poplatků od vězňů by se měly vypočítat a jejich vymáhání by se mělo prosadit, pouze pokud dotčení budou mít hmotné prostředky.
- Účel vymáhání nákladů řízení od potrestaných v situaci, kdy nemají majetek, by měl být přezkoumán. Vymáhání nákladů řízení by nemělo být dalším trestním opatřením, ale způsobem skutečného proplacení nákladů tehdy, pokud je účastník schopen zaplatit.

Úhrada soudních poplatků

Doporučujeme, aby se výběr, proplacení a osvobození od soudních poplatků staly administrativními úkony, namísto aby je prováděli soudci. Také doporučujeme, aby byly poplatky považovány za úhradu administrativních činností a neměly by tedy být vráceny tehdy, když byla činnost vykonána, bez ohledu na výsledek řízení.

Osvobození by mělo být založeno na formuláři, který po účastnících požaduje prohlášení o jejich prostředcích a majetku a umožní jednoduché administrativní rozhodnutí pomocí jednoduché kontroly prostředků. Angažování soudce by se mělo omezit na žádosti v situacích, kdy bylo osvobození odmítnuto. Takové námitky by měly být zváženy soudcem téhož soudu.

Výkon rozhodnutí

Navrhujeme následující možnosti týkající se výkonu rozhodnutí:

- Výkon rozhodnutí by měl být považován za součást trvání věci a veden jako součást řízení.
- Účastníci by měli být schopni jednoduše potvrdit soudní rozsudek, aby se mohlo přikročit k vykonávacímu řízení.
- Požadavek vyzvat žalobce k účasti by měl být zrušen a nahrazen standardním formulářem žádajícím o výkon rozhodnutí, který hned na začátku zjišťuje, zda chce být žalobce přítomen.
- Cílem exekutora nebo vykonávajícího úředníka by mělo být navštívení prostoru [dlužníka] během určené lhůty.
- V případech, kdy zabavení nebo prodej majetku není vhodnou formou exekuce a kdy není reálná šance na zaplacení v rozumných splátkách, by měl být úředník schopen odstoupit od záměru zabavení.
- Žalobci civilních věcí by měli být povinni odškodnit soud za náklady na zabavení, prodej a skladování. Náklady prodeje by měly být odečteny od výtěžku před proplacením žalobci.
- Zboží by mělo být zabaveno pouze tehdy, pokud má tržní hodnotu.
- Dohled soudce nad aukcemi by neměl být vyžadován.
- Zboží by mělo být prodáno na veřejné dražbě bez jistiny – ochranou dlužníka by měla být tržní cena zboží.
- Zboží, které se neprodá, by se nemělo 3 roky skladovat, ale mělo by být zničeno nebo vráceno dlužníkovi.

Stíhání skutkově obdobných dílčích útoků

Doporučujeme zavedení nových přístupů k provádění důkazů u rozsáhlých případech podobné skutkové podstaty podvodu.

Sdružování trestních a civilních věcí

Doporučujeme zrušení procesu, který umožňuje žalobcům civilních věcí připojení k trestním žalobám. Poplatky by měly být placeny za civilní pohledávky proti žalovaným a neměly by se vracet.

4 MOŽNOSTI ZJEDNODUŠENÍ PRÁCE SOUDCŮ A SOUDŮ

4.1 OBECNĚ

Tato část naznačuje možnosti delegování práce soudců administrativním silám a odlehčení soudů. Dle našeho názoru existují jasné důkazy o tom, že soudci se účastní mnoha různých činností, které nevyžadují úsudek na úrovni vzdělání a školení, které soudci mají. Práce, která v České republice vyžaduje právně vzdělaného funkcionáře, je v jiných soudních systémech velmi často vykonávána úředníky bez právní kvalifikace.

Příležitosti odejmout soudcům práci nejsou jasně definovány vzhledem k tomu, že různé soudní systémy mají zcela legálně různé přístupy k plnění soudcovských služeb. Do určité míry je možné přijmout názor, že musí být vykonána určitá činnost, a není důležité, zda je vykonána soudcem, nebo administrativním pracovníkem. Rozhodujícím faktorem mohou být samozřejmě náklady na soudcovské platy za činnost, která by mohla být definovanou administrativní funkcí.

Identifikujeme také možnosti centralizace služeb tam, kde by to podle našeho názoru bylo možné.

4.2 DELEGOVÁNÍ PRÁCE SOUDCŮ

4.2.1 Důkazy nesoudcovských činností

4.2.1.1 Identifikované činnosti

Některé situace, kdy soudci vykonávají nesoudcovské činnosti, jsou zapříčiněny jednoduše nedostatkem zaměstnanců. Hlavní oblasti, na které se soustředíme, jsou ale následující:

- Soudní poplatky a osvobození od nich
- Svědečné a náklady svědků
- Kontrola a oprava žalob
- Dohled nad rušením platebních rozkazů
- Dohled nad exekucemi
- Provoz obchodního rejstříku

4.2.1.2 Soudní poplatky a osvobození od nich

Soudci jsou často zaneprázdnění kontrolováním, zda byly zaplaceny soudní poplatky, zda je možné osvobození, řeší odvolání proti rozhodnutím ohledně poplatků. Podle našeho názoru to je administrativní činnost a proces osvobození od poplatků je založen na kontrole finančních prostředků. Je možné, že by soudci příslušela pouze úroveň odvolání ve věci osvobození od poplatků.

Jednoznačně zde chybí strukturovaný přístup k evidenci, výpočtu, kontrole a zamítnutí. Kdyby byl tento systém lépe standardizován, tato funkce by byla zcela administrativní.

4.2.1.3 Svědectví

Byli jsme svědky toho, jak soudci při jednání mluví se svědky o jejich výdajích. Toto je administrativní činnost, která by měla být vyřešena poučením poskytnutým svědkům soudními zaměstnanci při příchodu či při odchodu od soudu.

4.2.1.4 Kontrola a opravy žalob

Zaznamenali jsme mnoho případů, kdy byl nedostatek v žalobě poprvé odhalen až soudcem. U mnoha případů to znamenalo, že závada nebyla zjištěna dříve, než za rok po podání žaloby. Žádná z těchto vad nevyžadovala právnické vzdělání; šlo pouze o vynechání povinných údajů, jako je plná moc nebo výpis z obchodního rejstříku.

4.2.1.5 Zrušení platebního rozkazu

V situacích, kdy nedošlo k doručení platebního rozkazu z agendy Ro, byl tento posléze převeden do civilní agendy ke zrušení soudcem. Pochybujeme o hodnotě takového postupu, v každém případě není jasné, proč by soudní úředník, oprávněný platební rozkaz vydat, nemohl být oprávněn takový rozkaz i zrušit.

4.2.1.6 Exekuce

Existují aspekty exekuce, kdy by mohl být dohled soudce vhodný, jako např. žádosti o pozdržení exekuce nebo chování exekutorů. Mnohé soudní systémy ale hodnotí většinu exekuční činnosti jako v zásadě administrativní a významně zde roli soudců omezily.

4.2.1.7 Provoz obchodního rejstříku

Práce související s provozem obchodního rejstříku je také v zásadě administrativní, i když může vyžadovat právní vzdělání nebo kvalifikaci. V jiných soudních systémech existuje řada modelů, kde je tato funkce vykonávána jinou státní agenturou, částečně vybavenou právníky, kteří nejsou soudci a ani nejsou tak vysoce placeni. Byli jsme ohromeni nízkou kvalitou některých prací na Krajském soudu při supervizi Rejstříku.

4.2.1.8 Navrhovaná řešení

Zodpovědnost administrativy za soudní poplatky a svědečné

Doporučujeme následující:

- Soudní formulář musí být navržen tak, aby obsahoval požadavek na zaplacení soudního poplatku, poučení vysvětlující jeho výpočet a postup žádosti o osvobození.
- Kontrolu, zda byl poplatek zaplacen, provede administrativa.
- Žaloby bez zaplaceného poplatku soud odmítne.
- Žádost o osvobození od poplatku se podává na standardním formuláři, který obsahuje informace týkající se prostředků a určuje doklady, které musí být podány na podporu žádosti.
- Výpočet pro osvobození od poplatku je standardizován a zveřejněn.
- Poskytnutí osvobození nebo částečného osvobození provede administrativa.
- Jednorázové odvolání proti odmítnutí je možné k soudci na téže úrovni soudu.
- Formuláře o svědečném svědci obdrží před jednáním spolu s poučením a výčtem nákladů, které je za účast možno proplatit.

Kontrola podaných žalob

Doporučujeme, aby kontrola požadavků na podpůrné důkazy u nových žalob byla delegována administrativním pracovníkům.

Odstranění postupu rušení platebních rozkazů / omezení počtem a časem

Doporučujeme odstranit postup rušení platebních rozkazů. Alternativou může být časové omezení platebního rozkazu, takže pokud nedojde k jeho doručení, po určité době automaticky přestane platit.

Exekuce

Předkládáme několik doporučení:

- Kontrola soukromých exekutorů by měla být omezena na udílení licencí, řešení stížností na chování exekutorů a žádostí o odklad exekuce. Po vydání příkazu k exekuci by již exekutor neměl potřebovat další soudní povolení ke své činnosti.
- Doporučujeme, aby dohled nad exekucí vykonávaly administrativní síly. Činnost soudce by měla být omezena na spory o vlastnictví a žádosti o odklad.
- Dohled nad prodejem věcí by měl být administrativní.

4.2.2 Další možnosti redukce pracovního zatížení

Zaznamenali jsme také oblasti, které by mohly zůstat soudcům, ale zvýšila by se zde míra standardizace za účelem ušetření času soudců a lepšího postupu věcí nevyžadujících zásah soudce.

- Výpočet nákladů na právníky
- Formální proces vyrovnání u civilních a obchodních věcí

4.2.2.1 Náklady na právníky

Výpočet nákladů na právníky je pro soudce dalším břemenem, ale je to úkol, který jej jim přesto obvykle přidělován. Tento výpočet má však několik aspektů, které soudce zatěžují. Za prvé zřejmě neexistuje dostatečná standardizace sazeb, které platí pro určité typy věcí, ani standardní sazby za určité činnosti. Zvýšená standardizace by soudcům zjednodušila práci a také by ochránila účastníky sporu od zbytečně nadhodnocených nákladů. Byli jsme překvapeni rozsahem detailů a požadavků na doklady podporující takový nárok.

Pokud například právník požaduje úhradu cestovního konkrétním typem auta, kterým jezdí, musí na podporu svého nároku doložit vlastnictví auta, kapacitu motoru a spotřebu paliva tohoto auta. Systém vyplácení jednotné sazby jízdného by odstranil celý tento požadavek a omezil rozsah nákladů, přenášených na klienta.

4.2.2.2 Proces formálního vyrovnání

Vyhnout se soudnímu sporu v civilních a obchodních věcech se v mnoha soudních systémech považuje za hodnotný cíl a formální postup vyrovnání je často součástí strategie pro omezení civilních jednání. V systému České republiky se zdá být hlavním cílem spíše zajištění toho, aby proces proběhl korektně. Formální postup vyrovnání může strany povzbudit k vyrovnání např. návrhem na zaplacení, odměnou za vyrovnání mohou být výhody týkající se nákladů na spor a naopak nepříznivé finanční důsledky pro stranu, která nebude ochotna takový návrh přijmout. To mohou podpořit také protokoly před žalobou, které stranám doporučí dosažení dohody v určitých typech sporu.

4.2.2.3 Vedení účastníků

V níže uvedeném odstavci 5.3 jsou navrženy způsoby, jak je možné vedením účastníků zredukovat nápad civilních a obchodních věcí.

4.2.2.4 Navržená řešení

Standardní sazby nákladů

Doporučujeme zavedení standardních sazeb za zastupování jak za účast právníků u soudu, tak na náhradu jejich výdajů spojených s touto účastí. Podporujeme doporučení našich německých kolegů, aby byla tato činnost převedena od soudců administrativním silám, snad až na kontrolu výdajů.

Návrhy na vyrovnání

Doporučujeme zavést formální systém návrhů na vyrovnání, který obsahuje:

- Možnost, aby kterákoli strana, žalobce nebo žalovaný, navrhla vyrovnání
- Možnost složit na podporu takového návrhu peníze u soudu nebo finanční instituce
- Finanční pobídky na podporu návrhů
- Finanční postihy v případech, kde podaný návrh není přijat, ale je vyrovnán nebo není překročen v soudním jednání

4.3 ZJEDNODUŠENÍ PRÁCE SOUDŮ

4.3.1 Obecně

Identifikovali jsme řadu možností, jak zjednodušit práci soudů pomocí centralizace nebo jak určitou práci ze systému docela odstranit. Dosáhnout toho by znamenalo dlouhodobý strategický proces vzhledem k dotčeným legislativním prvkům, ale cílem by bylo uvolnit zdroje a soustředit se na soudní řízení. Centralizace činnosti by také vytvořila možnost efektivněji podporovat postupy pomocí výpočetní techniky v jednom místě.

4.3.2 Možnosti pro zrušení činností nebo omezení množství práce

4.3.2.1 Zjištěné možnosti

Existuje možnost převést některé činnosti na žalobce, zrušit některé formální činnosti v soudním řízení a převést některé zodpovědnosti na správní orgány:

- Doručování dokumentů
- Výběr soudních a znaleckých poplatků vymáhajícími úředníky
- Obchodní rejstřík
- Výživné
- Drobné finanční záležitosti
- Vymáhání pokut
- Dohled okresních soudců nad činností policie

4.3.2.2 Možná řešení

Doručování

Doporučujeme, aby v jakékoli fázi civilního a obchodního řízení měly strany možnost volby, doručit soudní dokumenty druhé straně osobně. To znamená, že druhé straně může dokumenty doručit žalobce nebo jeho právní zástupce, ale mají také možnost užít soudních doručovatelů. Předložení doručky potvrzující, že dokument byl doručen, by mělo být dostatečným důkazem doručení, pokud nedojde k jeho napadení.

Vymáhající úřednice

Doporučujeme revizi budoucího postavení vymáhajících úředníků. Ekonomický přístup k vybírání včetně vybírání pokut a nákladů od vězňů, zahrnutí soudních poplatků do dluhu řízení a omezení vyzývací povinnosti u pohledávek by významně zredukovalo potřebu administrativních pracovníků na tuto funkci. Následující iniciativy by zredukovaly míru vytížení vymáhajících úřednic:

- Prověrování schopnosti odsouzených hradit náklady řízení a upuštění od vymáhání nákladů pod určitou hodnotu
- Omezení využití znalců na jednoduché posudky v civilních a rozvodových řízeních
- Zrušení osvobození od znaleckých poplatků a přidání výdajů k nákladům řízení (v případech, kde žalovaný není schopen zaplatit náklady řízení, žalobce musí přijmout riziko, že půjde o nedobytnou pohledávku)
- Povinnost státních organizací platit soudní poplatky a vybírat je jako součást nákladů řízení (vést jiné státní subjekty k zodpovědnosti za jejich rozhodnutí vést soudní řízení)
- Propagace pojištění sporu (viz odst. 5.3)
- Osvobození žalovaných i žalobců od poplatků za zjištění finanční situace

Obchodní rejstřík jako správní orgán

Práce obchodního rejstříku je nezbytným úkolem státu. Používání soudců pro výkon této funkce je ovšem špatným a drahým využitím času soudců. Doporučujeme zvážit využití samostatného orgánu státní správy pod dohledem právníky, ale ne soudně vzdělaných zaměstnanců.

Výživné

Setkali jsme se s několika případy, kdy soud zahájil řízení na podnět matričního úřadu. U těchto případů, kdy otec nebyl uveden nebo byl uveden svobodný otec, předvolal soud matku, aby uspokojil své požadavky týkající se finančního zabezpečení dítěte nebo se pokusil určit otcovství.

Je zřejmé, že takové řízení nerespektuje právo na soukromí zakotvené v evropské legislativě lidských práv. Mimoto se zdá nerozumné, aby soud sám od sebe zahajoval řízení, pokud situace nevykazuje známky sporu a nedošlo k podání žaloby.

Finanční úvěry

Menší množství věcí na okresních soudech se týká správy rodinných úspor, kde rodiče jako opatrovníci spoří peníze ve prospěch dětí a přejí si peníze vybrat nebo částku zredukovat. Tyto věci se týkají relativně malých částek a doporučujeme tedy, aby správa malých rodinných spořicíků účtů do určité částky byla upravena tak, aby rozhodnutí s nimi spojená byla zcela v rukou opatrovníků.

Okamžité vymáhání pokut

Ve značném množství případů jsme zaznamenali vydané platební rozkazy na pokuty v agendě Ro a poté vymáhací řízení vedené znovu v exekuční agendě, když příkaz nabyl právní moci. Doporučujeme, aby pokutové bloky vydávané některými organizacemi byly okamžitě vykonatelné pro zmeškání. Z některých našich diskusí se soudci vyplynuly obavy, že takové pokuty vydávají organizace, které již nejsou přímo kontrolovány státem. Pokud budou systémy pokut řádně regulovány a bude existovat mechanismus, aby se dlužníci hlásili u soudu, nevidíme žádný důvod, proč by neměly pokuty přejít přímo na exekuce nebo vymáhání.

Dohled soudců nad činností policie a exekucemi

Není neobvyklé, aby se soudci účastnili formálního dohledu nad činností policie a státních zástupců. Tento proces však v České republice vykazuje určité neobvyklé charakteristiky:

- V jiných soudních systémech má při dohledu nad činností policie státní zástupce úkoly v některých oblastech, kde ji v České republice vykonávají soudci
- Mnohé soudní systémy vyžadují, aby policie a státní zástupci žádali soud o speciální povolení
- Velmi málo soudních systémů vyžaduje tak rozsáhlý osobní dohled a přítomnost soudců

Tento přístup užívá drahé soudcovské zdroje k zabezpečení občanů, které je jinde zajištěno statutem nezávislého státního zástupce a použitím technologií zaznamenávajících činnost policie během shromažďování důkazů.

Doporučujeme zvážit nové způsoby ochrany práv zadržených podezřelých, které by uvolnily soudce z dozorové povinnosti. Mohou to být například:

- Zvukové nahrávky výslechů obětí
- Dohled státních zástupců nad identifikacemi pachatelů
- Vypracování jasnějších policejních pravidel včetně požadavku dokumentované kontroly důkazů a svědků, protokolů identifikace pachatelů a odsouhlasení procesu obžalovanými
- Omezení dohledu u policie během úředních hodin na hlášení provedená u soudu, namísto činnosti “v pohotovosti”.
- Umožnění telefonického hlášení soudcům “v pohotovosti” mimo úřední hodiny ze strany policie a právních zástupců zadržených

4.3.3 Možnosti centralizace práce

4.3.3.1 Zjištění možností

Možnosti centralizace práce jsou v každém soudním systému omezeny potřebou osobního zásahu soudce, zeměpisnými poměry, umístěním žalovaného a přítomností výpočetní techniky. U pražských soudů došlo k pokusu centralizovat činnosti v agendě Ro a tato oblast je nejpravděpodobnějším kandidátem na centralizaci.

4.3.3.2 Centralizace agendy Ro

Agenda Ro je administrativní proces, i když do něj zasahují soudci v případě pochybností o volbě agendy při vydání rozkazu a ke konci řízení. Proces má také stejné požadavky při opravě pohledávky jako běžná žaloba, což omezuje možnost elektronického doručování. Výhody centralizace administrativy pro klienty a pro soudní systém by byly omezené, kdyby vydávání platebních rozkazů mělo zůstat na lokálních soudech, protože průběh celého procesu by byl rozpolcen.

Centralizace práce by byla součástí ekonomické strategie, která by:

- Vytvořila jednoduchý proces vyrovnávání dluhů
- Umožnila elektronické zpracování procesu
- Sloužila častým žalobcům v agendě Ro, ať už by se rozkazy vydávaly na jednom soudu nebo celostátně, a centralizovala by jejich práci.

4.3.3.3 Najaté firmy nebo centralizace práce soudních zapisovatelek

Jedno z hlavních témat týkajících se zdrojů, se kterým se potýká mnoho námi navštívených soudů, je nedostatek zapisovatelek způsobený platovými podmínkami. Většina práce zapisovatelek však souvisí s pomocí soudcům při přepisování dokumentů. Při zavádění nahrávání budou tyto přepisy čím dál častěji pořizovány ze soudních nahrávek. S rostoucí dosažitelností

technologie vzniká možnost přesunu práce elektronickou cestou do oblastí, kde mohou být zapisovatelky zaměstnány. Tento přístup umožní skupině zapisovatelek vyhotovit první koncept přepisu a méně početné místní síly přepis zkontrolují a opraví chyby. Vzdálené skupiny zapisovatelek mohou také vypracovat koncepty práce nadiktované na digitální média a zaslané e-mailem.

4.3.3.4 Možná řešení

Agenda Ro

Máme za to, že jakákoli doporučení týkající se centralizace agendy Ro by měla být chápána v kontextu s našimi dřívějšími doporučeními o zjednodušení postupů. Jinými slovy, centralizaci činnosti Ro považujeme za méně užitečnou, pokud by měla fungovat za stávajících omezení. V případě možnosti vypracovat jednodušší postup pro všechny malé pohledávky nebo pro větší žalobce doporučujeme následující:

- Centrální služba vydávání platebních rozkazů a exekučních výměrů pro větší žalobce s celostátní působností na úrovni okresních soudů
- Elektronická služba vydávání platebních rozkazů pro všechny navrhovatele, kteří dodali pohledávku do národního centra.

Zapisovatelské služby

Při nízké pravděpodobnosti zásadního zlepšení platové situace zapisovatelek na mnohých soudech doporučujeme vytvoření zapisovací skupiny v oblasti, kde je udržení zaměstnanců méně problematické, a dále propagaci digitálního nahrávání diktátu mezi soudci. Jediné alternativy, které můžeme doporučit, jsou:

- Zadávání této práce sekretářským agenturám, ale to může být drahé a je ohrožena důvěrnost informací a kvalita.
- Angažování sekretářek z agentur pro zaplnění volných míst, ale to je také drahé a ve hře je opět kvalita
- Zmírnění kritérií kvalifikace zapisovatelek na vstupní test a zkušební lhůtu, ačkoli lepší platové podmínky na jiných místech stále povedou k vysoké fluktuaci zaměstnanců.

5 DALŠÍ DŮLEŽITÁ TÉMATA

5.1 OBECNĚ

Je zde ještě řada důležitých témat, která jsme v průběhu našich misí zaznamenali. Jakýkoli systém trestní a občanskoprávní justice by měl mít řadu cílů a základních principů, a má-li systém plnit svůj účel, tyto by měly být ujasněny dříve, než dojde ke změnám. Jinak je jednoduché dále uskutečňovat malé dílčí změny v legislativě a procesních předpisech s nadějí, že jednoho dne vše zapadne do sebe. Naším úkolem není navrhnout, jaké by tyto cíle a principy měly být, a ani to nehodláme učinit. Jsme si vědomi nebezpečí plynoucího z naší příliš povrchní znalosti českého právního systému a historie národa.

Přesto jsme však níže načrtli několik postřehů z pohledu tak neutrálního, jak jen to je pro nás možné, abychom ilustrovali, kde nevidíme dostatečně jasně, čeho chce systém dosáhnout.

5.2 SBĚR A VYUŽITÍ INFORMACÍ O ŘÍZENÍCH

Máme za to, že je třeba radikálně revidovat statistiku Ministerstva spravedlnosti za účelem získání spolehlivých ukazatelů výkonu a nákladů. Stávající statistiky jsou podrobné a chvályhodně přesné při spoléhání na papírové přehledy. Nedávají však v mnoha ohledech dobrý obrázek toho, jak systém skutečně funguje.

Myslíme si také, že způsob, jakým jsou soudcům předepisovány optimální počty vyřízených věcí, není účelný. Existuje mnoho důvodů, proč se bude výkon soudců různit, a zdaleka to není jen ve složitosti případů. Mají-li soudci být opravdu nezávislí, musí být schopni věnovat všechen potřebný čas dlouhým složitým případům stejně jako těm, které mohou být vyřízeny rychle. Lepší ukazatele výkonu vykazují, že soud využívá své zdroje co nejlépe, že soudci netolerují špatnou morálku v dostavování se k soudu a že značná část věcí je vyřízena v rámci určených termínů. Systém se musí vypořádat se špatnými výkony soudců, ale nástrojem pro to by měla být soudcovská hierarchie a místní řízení nápadu u jednotlivců, a nikoli dálkově vynucené cíle.

Dle našeho mínění by měly být sledovány následující faktory:

- Využití soudních síní (viz doporučení v odst. 3.3.4.4)
- Procento věcí vyřízených v termínu
- Jednotkové náklady vydané žaloby/pohledávky
- Jednotkové náklady vymáhání
- Poměr návratnosti nákladů vymahatelných žalob/pohledávek

5.3 ŘÍZENÍ ŠIRŠÍHO SPEKTRA OBČANSKÝCH SUBJEKTŮ

Chování komerčního sektoru a charakter občanskoprávních smluv mají významný vliv na množství a charakter práce občanskoprávních soudů. Nic však nedokládá snahu státu vést strategický dialog s účastníky řízení, aby změnili své chování.

Existuje řada záležitostí, které nám dělají starosti a které by mohly být řízeny pomocí plánovaného dialogu s různými komerčními sektory.

Stáří civilních žalob v době jejich projednání u soudu

Mnohé žaloby, které jsme viděli, byly zhruba 3 roky staré. Stáří žalob snižuje šance na úspěšné doručení, motivaci žalovaného k vyrovnání dluhu, a redukuje šance svědků pamatovat si události a dostavit se.

Nespravedlivé smlouvy

Při našich případových studiích jsme našli několik příkladů rostoucího počtu určitého typu smluv, které jsou agresivně prosazovány některými částmi rozrůstajícího se komerčního sektoru. Zde by měla spotřebitelská legislativa postavit nespravedlivé podmínky mimo zákon.

Mnoho smluv na zboží jako mobilní telefony a kreditní karty s podmínkami postihu je aktivně prodáváno mladým lidem, kteří obvykle nepochopí podmínky smluv a neúměrné sankce, které jsou uplatněny při jejich nedodržení. V některých soudních systémech chrání spotřebitelská legislativa také zákazníka a umožňuje soudům určit, zda uplatňované sankce jsou rozumným odrazem škody vzniklé při nedodržení smlouvy.

Vyhledky na vývoj legislativy chránící zákazníka mohou také podpořit autoregulaci mezi vedoucími firmami na trhu, což sníží množství věcí, které se dostanou před soud.

Špatná praxe půjček

Úprava sazeb u půjček, drobně tištěných klíček ve smlouvách a reklamy může omezit nevýhodné půjčky. Pokud komerční subjekty poskytující nevýhodné půjčky využívají soud, náklady vynaložené státem by neměly přesáhnout příjmy přijaté v poplatcích.

Specifické podmínky smluv

Podpora dobré praxe v rámcových smlouvách může mít za důsledek úbytek sporů v některých obchodních sektorech. Například ochrana spotřebitele může být rozsáhlejší u smluv, kde prodávající často oslovuje zákazníka. Nezaplacení životního či zdravotního pojištění nebo povinného ručení může vést ke zrušení pojištění spíše než k pokutě ve vyšší části prémie. Standardní smlouvy prodávané po telefonu či u vstupních dveří by mohly obsahovat lhůtu na "ochlazení", během které by zákazníci mohli smlouvu zrušit bez pokuty. Tyto příklady dobré praxe v oboru jsou užitečné tím, že omezí množství podaných žalob, a pokud autoregulace selže, mohou být uplatněna zákonná opatření.

Propagace pojištění sporů

Množství nezastupovaných žalobců osvobozených od poplatků je v rámci celého systému příčinou průtahů a zvýšených nákladů státu. Nejsou schopni zaplatit soudní poplatky, a toto má za důsledek vysoce neekonomickou roli vymáhajících úředníků, kteří se snaží získat poplatky od žalovaných, kteří také nejsou schopni zaplatit. Protože strany nejsou zastupovány, doručování je obtížnější a dodávají soudu nesprávně vyplněné dokumenty. Na státní úrovni jsou možnosti vypracovat a propagovat nabídku právních konzultací a pojištění sporu jako výhody v rámci soukromého sektoru. Tyto výhody mohou poskytovat pojišťovny v nabídce pojišťovacích programů, odbory, zaměstnavatelé nebo členská sdružení atd. Česká republika by mohla zvážit možnosti jako např. daňové úlevy, díky kterým mohou být tyto nástroje podpořeny jako součást strategie ke zlepšení zajištění právních služeb.

5.4 OCHRANA OBČANA PŘED STÁTEM

V poněkud překvapujícím kontrastu s ochranou občanských práv zajišťují soudy o dost menší ochranu před průtahy zapříčiněnými státem při trestních řízeních. Příčinou toho je povinnost trestních soudců opakovat provádění důkazů státního zástupce, místo aby se soustředili na věc samotnou.

5.5 POVINNOSTI STÁTU PŘI OBČANSKOPRÁVNÍCH SPORECH MEZI STRANAMI

Není zcela jasné, do jaké míry by měl stát jednat ve prospěch stran při řešení věci v občanskoprávních sporech. Zatímco každý stát chce zajistit prostor pro řešení občanských sporů, musí existovat limity nákladů, které musí daňový poplatník nést jako důsledek nevýhodných půjček, špatných obchodních praktik nebo k navrácení velmi malých finančních částek.

5.6 PRINCIP ZÁKONNÉHO SOUDCE

Aplikace tohoto principu možná způsobuje špatné vnímání soudců veřejností. Není to koncepce, která je nám běžně známa, i když je aplikována i v jiných soudních systémech. Zpochybňujeme však její praktickou aplikaci, její efekt na vnímání soudců a skutečné výhody v porovnání s jejími nevýhodami.

Ve skutečnosti se soudci a senáty specializují a princip zákonného soudce je oslaben. Na malých soudech je praktický efekt principu omezen malým počtem soudců na každou specializaci. Náhodné přidělování není samo o sobě zárukou nestrannosti. V případě, že je soudci náhodně přidělen případ, na kterém je zainteresován, má stále povinnost vyloučit se z případu, pokud by mohl nastat střet zájmů. V tom případě musí být ovšem logicky čestný, aby přiznal tento zájem a byl z případu odvolán.

Vše, čeho tedy může princip zákonného soudce dosáhnout, je omezit možnosti pro nepoctivost. Při své aplikaci omezuje pružnost a sdílení množství práce. Taková pružnost a sdílení práce může zajistit adekvátní zabezpečení proti nepoctivosti. Ani

to však není zcela odolná metoda. Slyšeli jsme příklady situací, kde v případě elektronicky řízeného přidělování věcí právníci vyžadující konkrétního soudce čekali na pravý okamžik k podání žaloby.

Aplikace tohoto principu dle našeho názoru zvyšuje průtahy a omezuje pružné fungování soudů. Bez tohoto principu by nastaly nové možnosti pro:

- Nasazení soudců pro předběžné posouzení věcí
- Plné vytížení dnů v jednacích sálích vydáváním procedurálních nařízení a vyřizováním jednoduchých případů
- Větší odbornost podle vzdělání a zkušeností
- Flexibilita při nemoci a dovolené
- Až do jednání může být řízení sdílenou odpovědností
- Soudci mohou mít užitek z většího kontaktu s prací a postupy ostatních soudců

Také jsme zaznamenali efekt obvinění z podjatosti, odvolání kvůli podjatosti a další zvláštní opravné prostředky, které mají strany k dispozici. Tyto možnosti v kombinaci s použitím principu "nepříslušného soudce" v důsledku vytvářejí atmosféru, kdy lze použít nepodložené obvinění z podjatosti nebo špatného chování jako další taktiku účastníka, který není ochoten přijmout výsledek soudního procesu.

5.7 STÁŘÍ VĚCÍ PODANÝCH K SOUDU

Byli jsme ohromeni množstvím případů, kdy byla k soudu podána žaloba mnoho let po spáchání trestného činu nebo škody. Délka trestních věcí byla obzvláště pozoruhodná u vyšetřování případů hospodářské kriminality, ale délka do výše dvou let u mnoha trestních případů nebyla výjimkou. Naším úkolem nebylo prošetřovat délku policejního vyšetřování a přípravu věcí státními zástupci. Není však překvapením, že problémy s účastí svědků, shromažďování důkazů a doručování se s postupem času zvětšují.

5.8 ZAHRANIČNÍ PACHATELÉ

Způsoby řešení případů se zahraničními pachateli jeví známky nedůslednosti a riziko nespravedlivého zacházení s českými občany v nejednotném odsuzování a v neschopnosti předcházet kriminální činnosti cizinců. Charakteristické je např. nedostatečné zjišťování předchozí trestné činnosti, možnost uprchnout a nedůslednosti v délce vypovězení. Zvláště podivné je, že soudy rozhodovaly o vypovězení na určitou (často krátkou) dobu, namísto trvalé deportace odsouzených pachatelů, kteří byli zjevně nežádoucí a žili v zemi nelegálně.

Jsme si vědomi obtíží spojených se získáváním podrobností o odsouzených z některých bývalých sovětských států a některých dalších východoevropských zemí. Zdálo se nám ovšem, že místní policie, státní zástupci a soudy se při zjišťování musely spolehnout pouze na vlastní zdroje. Myslíme si, že by se mělo zvážit zřízení speciální národní jednotky při některé státní organizaci, která by byla zodpovědná za styk s kontaktními místy v zahraničí pro problémové případy a za zjišťování údajů pro státní zástupce a soudy s využitím běžných cest a Interpolu.