

NÁSTROJE EVROPSKÉ KOMISE PRO EFEKTIVITU JUSTICE (CEPEJ) A DÉLKA SOUDNÍCH ŘÍZENÍ

MARTINA ŠULÁKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy university v Brně, Česká republika

Abstract in original language

Cílem článku je přiblížit aktivity a nástroje Evropské komise pro efektivitu justice ve vztahu k délce soudního řízení. Na základě uskutečněných studií lze identifikovat základní příčiny nepřiměřeně dlouhých řízení a přiblížit možná řešení.

Key words in original language

CEPEJ, Rada Evropy, délka soudního řízení, Evropský soud pro lidská práva, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, hospodaření s časem

Abstract

The aim of the article is to bring closer activities and instruments of the European Commission for the Efficiency of Justice on the subject of the duration of judicial proceedings. On the basis of realized studies, we can identify basic reasons of unreasonable length of proceedings and propose the possible solutions.

Key words

CEPEJ, Council of Europe, length of judicial proceedings, European Court of Human Rights, The European Convention of Human Rights, time management

I. Úvodem

Evropská komise pro efektivitu justice, označovaná zkratkou CEPEJ podle francouzského názvu *Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, byla založena 18. 9. 2002 rezolucí Výboru ministrů Rady Evropy Res(2002) 12. Jejímí hlavními úkoly je získávání informací o fungování soudních systému v členských zemích Rady Evropy, odhalování jejich nedostatků a hledání konkrétních způsobů řešení pro lepší fungování soudních systémů. Nejedná se tedy o „komisi“ v pravém slova smyslu, která by disponovala donucujícími pravomocemi a mohla ukládat sankce jednotlivým členským zemím, ale o praktického pomocníka při realizaci doporučení Rady Evropy a naplňování povinností vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zejména jejího článku 6, který zakotvuje právo každého na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a

nestranným soudem. Evropská komise pro efektivitu justice podává členským zemím pomocnou ruku při řešení konkrétních problémů a každoročně uděluje cenu Křišťálové váhy jako ocenění nových užitečných praktik.¹

Studie vypracované CEPEJ se zaměřují zejména na hodnocení soudních systémů, hospodaření s časem v soudních řízeních, kvalitu soudnictví, výkon soudních rozhodnutí a mediaci. Tyto oblasti zájmu odpovídají svým obsahem jednotlivým doporučením Rady Evropy² a v zásadě se tak snaží naplňovat cíle vytyčené těmito právními dokumenty.

Mezi stěžejní dokumenty CEPEJ vztahující se k délce soudních řízení patří³:

- *Analýza délky soudních řízení v členských zemích Rady Evropy vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva* přijatá CEPEJ na 8. plenárním zasedání 6. – 8. prosince 2006 ve Štrasburku,
- *Hospodaření s časem v soudních systémech: studie o severní Evropě*, studie přijata taktéž na 8. plenárním zasedání v roce 2006,
- *Evropské soudní systémy*, studie, které se opakují pravidelně v horizontu 2 let, první byla vytvořena v roce 2006 s údaji z roku 2004, poslední v roce 2010 s údaji z roku 2008,
- a další komparativní studie.

II. Důvody nepřiměřeně dlouhých řízení⁴

Důvody, proč některá řízení trvají velmi dlouhou dobu, jsou různorodé, odvislé od konkrétního typu řízení a dalších okolností případu. Můžeme je pro větší přehlednost rozdělit do dvou kategorií, a sice na příčiny obecné, týkající se celkové organizace soudnictví, a na samotné průtahy vyskytující se během soudního řízení.

¹ V roce 2010 získal tuto cenu bulharský správní soud v Yambol za projekt zaměřující se na pochopení fungování soudního řízení veřejností a komunikaci s veřejností.

² Doporučení a další právní nástroje Rady Evropy týkající se efektivnosti a ekvity v soudnictví jsou dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/listerecres_EN.asp?.

³ Tyto dokumenty jsou k dispozici v anglickém a francouzském jazyce na oficiálních stránkách CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp. V článku budou užívány níže uvedené volné překlady textů z francouzského jazyka.

⁴ Uvedené demonstrativní příčiny byly do značné míry přejaty ze studie *Analýza délky soudních řízení v členských zemích Rady Evropy vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva*.

Mezi obecné důvody řadíme problém přetížení některých soudů z důvodu jejich geografického rozložení na území státu⁵, i přetížení konkrétních soudců v rámci jednoho soudu. Tento problém souvisí se systémem rozdělování práce na soudech, který například v českých podmínkách neumožňuje reagovat na momentální přetížení některého soudce nebo zohlednit složitost určitých typů řízení⁶. Dalším obecným důvodem je personální obsazení soudů, tedy otázka, zda je počet soudců dostatečný⁷, jakým způsobem jsou doplňovány stavy soudců⁸ a kolik času stráví soudce jinými než rozhodovacími aktivitami, ať už se jedná o pedagogické, výzkumné a publikační aktivity⁹ či o činnosti, které by na jeho místě mohl vykonávat vyšší soudní úředník, asistent, smírčí soudce nebo soudní komisař. Neaktivita soudců jakož i problémy při nahrazování soudců během řízení mají negativní důsledky na délku řízení. Mezi poslední z obecných důvodů nepřiměřené délky řízení patří nedostatky v procesních předpisech, mezi které můžeme zařadit i to, že procesní předpisy umožňují neustálé přezkoumávání jedné věci, což vede k neefektivnosti systému¹⁰. Jako příklad může v českém právu posloužit projednávání nároků na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb.¹¹.

⁵ To je otázka zejména soustavy soudů. Je účelné udržovat vrchní soudy a různé pobočky krajských a okresních soudů nebo by bylo lepší tyto kvalifikované soudce umístit tam, kde je jich nedostatek a reorganizovat tak zastaralé geografické rozmístění soudů na teritoriu?

⁶ Srov. zákonnou právní úpravu rozvrhu práce v §§ 41-45 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

⁷ Počet soudců v jednotlivých zemích Rady Evropy na 100.000 obyvatel naleznete i česky v dokumentu Evropské justiční systémy, vydání 2006, dostupné na stránkách <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%29Evaluation&Language=lanCzech&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>. Podle statistik z roku 2004 připadalo v České republice na 100.000 obyvatel 28,2 soudců, což je nadprůměrný počet.

⁸ Což může být problém např. v Belgii, kde je vyžadována znalost francouzštiny i valonštiny.

⁹ V 10 zemích Rady Evropy lze pedagogickou činnost vykonávat pouze bez nároku na odměnu, jako např. v Irsku, na Maltě, v Portugalsku a Spojeném Království – Walesu.

¹⁰ Podle studie *Analýza délky soudních řízení v členských zemích Rady Evropy vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva* tímto nedostatkem trpí zejména tzv. východní státy jako Polsko, Slovinsko, Chorvatsko, Maďarsko a Bulharsko (viz str. 59 citované studie).

¹¹ Procesní úprava projednávání tohoto nároku je neúčinná právě proto, že umožňuje několikanásobné projednávání stejné věci, ve většině případů otázky přiměřené výše zadostiučinění. Účastník je nejprve povinen podat žádost k ministerstvu spravedlnosti, které má na její vyřízení lhůtu 6 měsíců, a teprve poté se může domáhat přezkumu rozhodnutí ministerstva u soudu prvního stupně. Poté může podat řádný i mimořádný opravný

Nepřiměřená délka řízení je však do značné míry zapříčiněna i samotnými průtahy během soudního řízení. Nařízení prvního jednání ve věci oddalují rozhodování o osvobození od soudního poplatku a případně pozdní rozhodnutí o poskytnutí nebo odmítnutí právní pomoci; problémy mohou nastat při předvolávání stran a svědků, což souvisí s problémem doručování¹², ale také se záměrným vyhýbáním se účastníků ústnímu soudnímu jednání. Určitý čas je spotřebován v důsledku zasilání listinného spisu soudu vyššího stupně k rozhodnutí o opravném prostředku, případně k vyřešení věcné příslušnosti, z důvodu rozhodování o podjatosti soudce či stížností na průtahy v řízení, z důvodů provádění dokazování jiným spisem, a tak dále. V určitých případech tedy spis neustále někde putuje¹³. Dalším důvodem jsou průtahy při vypracovávání znaleckých posudků. Znalci často nedodržují stanovené lhůty k vypracování znaleckých posudků a soudy jsou k tomuto jejich postupu příliš benevolentní - prodlužují jim lhůty, místo aby je vedly k co nejrychlejšímu splnění úkolu, např. za pomoci pořádkových pokut, hrozby snížení odměny za vypracování znaleckého posudku, atd. Odpovědnost je na straně soudu i v případě, že zadá znalci špatné zadání nebo zadá vypracovat posudek, který není pro rozhodnutí ve věci významný, a podobně. K prodloužení řízení tak vede zejména neefektivní vedení řízení ze strany soudce, který nevyužívá všech procesních nástrojů, které mu právní řád poskytuje. Prodloužení řízení však může spočívat i v jednání účastníků řízení a jejich advokátů, kteří se nedostavují k nařízeným jednáním, účastníci mění advokáty během řízení, neustále upravují žalobní petit, podávají různé námitky podjatosti, a tak dále.

III. Návrhy možných řešení

Obecně nelze stanovit prostředky, které by sloužily zároveň ke zkrácení řízení civilního, trestního i správního, neboť v každém z těchto třech typů řízení vznikají průtahy kvůli jiným skutečnostem. Zatímco v trestním řízení jde o souhru soudu, státního zástupce a policie, ve správním řízení o interakci správních orgánů, specializovaných komisí a správních soudů, tak v civilním řízení se jedná zejména o vzájemné vztahy mezi soudem, účastníky řízení a jejich právními zástupci, a dalšími

prostředek, popřípadě ústavní stížnost a není vyloučena ani stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva. Z jednoduchého projednání nároku, který má sloužit k rychlému odškodnění nepřiměřené délky jiného soudního řízení, se tak stává opět běh na dlouhou trať.

¹² Nedostatky při doručování se snaží odstranit i novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 7/2009 Sb. Ve Švédsku například funguje doručování soudních písemností pomocí soukromých společností, které dostanou za svoje služby zapláceno jen pokud se jim podaří písemnost doručit.

¹³ Domnívám se, že tento problém by do značné míry vyřešilo elektronické vedení spisů, alespoň u těch typů věcí, kde je zájem na jejich rychlém vyřízení.

osobami, které na průběhu řízení podílejí. Do toho zasahují vztahy mezi soudy prvního stupně, soudy odvolacími a dovolacími, kvalita procesních předpisů a organizace práce na soudech. Komplexnost situace pak vytváří celkovou délku řízení, která se liší případ od případu. Přesto existují určité návody na to, jak eliminovat příliš dlouhá řízení¹⁴.

Jako motivační faktor může sloužit stanovení maximální, průměrné a doporučené délky řízení. V Norsku je doporučená délka civilního řízení u soudu prvního stupně 6 měsíců a pro běžné trestní řízení 3 měsíce, ve Finsku kombinují stanovení lhůty s procentním vyjádřením skončených věcí tak, že např. pro řízení u Nejvyššího správního soudu doporučují průměrnou délku řízení 10 měsíců, přičemž 25 % věcí by mělo být skončeno do 4 týdnů a 35 % věcí v rozmezí 6 a 9 měsíců. Evropský soud pro lidská práva akceptuje jako přiměřenou délku řízení to, pokud soudní řízení trvá na jednom stupni soudní soustavy do 2 let. Nejedná se však o hledisko absolutní, ze kterého by nebyly možné výjimky¹⁵. Nejde tedy o to, stanovit zákonné lhůty pro rozhodnutí ve věci, ale o lhůty doporučující.

Základním hybným faktorem délky řízení je však aktivní vedení řízení soudcem a jeho spolupráce se stranami sporu. Nejprve by měl soudce v rámci přípravného jednání zjistit skutkový stav věci a zvážit, zda není možné vyřešit věc smírně, tedy dohodou. Pokud se tento návrh neseťká s pochopením účastníků řízení, nezbyvá než posoudit skutkovou a právní složitost věci a i s ohledem na to, jaký může mít řízení vliv či dopad na účastníky řízení, stanovit určitý harmonogram (kalendář) řízení, pokud možno za spolupráce sporných stran. Stanovení termínů jednání mezi advokáty a soudem a určení kolik času bude potřeba na dokazování, by mělo zajistit rychlý průběh řízení, neboť strany byly o termínech s dostatečným předstihem informovány a soud tedy nebude zbytečně odročovat nařízená jednání, resp. může jednat v nepřítomnosti účastníka, který se přesto nedostaví. Diskuse a společné stanovení termínů jednání by mělo u účastníků řízení vyvolat důvěru v to, že řízení je vedeno se snahou spor co nejrychleji rozhodnout¹⁶.

Mezi další prostředky, které by mohly zkrátit délku soudních řízení, patří delegace úkolů na vyšší soudní úředníky, notáře, exekutory;

¹⁴ Uvedené návrhy možných řešení vyplývají mimo jiné ze studie *Hospodaření s časem v soudních systémech: studie o severní Evropě*.

¹⁵ srov. *Analýza délky soudních řízení v členských zemích Rady Evropy vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva*, s. 86 a násl.

¹⁶ Poznátky z pilotního programu uskutečněného v Dánsku v letech 2000-2002.

alternativní způsoby řešení sporů (zejména mediace)¹⁷, specializace soudců¹⁸; zrychlená soudní řízení např. pro pohledávky malé výše, jednoduché věci (přestupky) a pro věci urgentní (např. svěření dítěte do péče)¹⁹, a také elektronizace justice (videokonference, audiokonference, elektronické vedení spisů), která je však do značné míry spjata s přidělovanými finančními prostředky na modernizaci justice²⁰.

IV. Závěrem

Aktivity Evropské komise pro efektivitu justice jsou přínosné pro ty členské země Rady Evropy, které mají zájem o zlepšení fungování vlastního soudního systému a naplňování práva na spravedlivý proces, resp. práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Studie CEPEJ mohou být v oblasti procesního práva cenným pomocníkem proto, že shromažďují praktické zkušenosti jednotlivých zemí Rady Evropy a nabízejí tak možná řešení problémů, které se ve větší či menší míře vyskytují ve většině zemí. Zatímco „hybatelem sblížení civilních procesů jednotlivých členských států Evropské unie je ekonomika“²¹, motorem sjednocování právních úprav civilního procesu na poli Rady Evropy je Úmluvou zakotvené právo na spravedlivý proces a z něho vyplývající zásady soudního řízení. Ani Česká republika, byť stále se starým občanským soudním řádem, nezůstává stranou snah o zkrácení délky soudních řízení, jak naznačuje novela

¹⁷ K tomu srov. např. BĚLOHLÁVEK J. A. Alternativní způsoby řešení civilních a obchodních sporů (tzv. „ADR“) v evropském kontextu. *Evropské právo*. 2003. č. 6. s. 8 a násl.

¹⁸ Specializace soudců má své klady i zápory. Mezi klady jednoznačně patří kratší délka řízení a stabilita a jednotnost rozhodovací praxe, mezi zápory naopak problém při nahrazování soudců, monotónnost práce a obtížná změna rozhodovací praxe (viz *Hospodaření s časem v soudních systémech: studie o severní Evropě*. s. 40).

¹⁹ Blíže viz např. STAVINHOVÁ, J. - HURDÍK, J. - LAVICKÝ, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In *Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie: sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 271 a násl.; nebo ŘEHULOVÁ, L. Upomínací řízení v německém civilním procesu aneb jak vymoci peněžitou pohledávku za německým dlužníkem. *Právní rozhledy*. 2010. č. 9. s. 315 a násl.

²⁰ Srov. např. SVÁČEK, J. Proč je nizozemská justice efektivnější než česká? *Právní rozhledy*. 2004. č. 15. s. 588 a násl.

²¹ STAVINHOVÁ, J. - HURDÍK, J. - LAVICKÝ, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In *Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie: sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 268.

občanského soudního řádu provedená zákonem č. 7/2009 Sb.²² K diskusi však zůstává otázka, co s řízeními, jejichž délka je již nepřiměřeně dlouhá? Jsou naše vnitrostátní prostředky nápravy v tomto směru procesně účinné?

Literature:

Evropská komise pro efektivitu justice (CEPEJ): *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp

Evropská komise pro efektivitu justice (CEPEJ): *La gestion du temps dans les systèmes judiciaires: une étude sur l'Europe du Nord*. Dostupné tamtéž.

Evropská komise pro efektivitu justice (CEPEJ): *Systèmes judiciaires européens*, Edition 2006 (données 2004). Dostupné tamtéž.

Evropská komise pro efektivitu justice (CEPEJ): *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*.

Dostupné z:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/default_fr.asp

BĚLOHLÁVEK J. A. Alternativní způsoby řešení civilních a obchodních sporů (tzv. „ADR“) v evropském kontextu. *Evropské právo*. 2003, č. 6, s. 8 a násl.

JIRSA, J. Souhrnná novela občanského soudního řádu – příležitost ke změně. *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 198 a násl.

LAVICKÝ, P. Český civilní proces z pohledu aktů Rady Evropy. In *Dny práva – 2010 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

PEJCHAL, A. Civilní proces jako nástroj nalézání i tvorby práva. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 10, s. 10 a násl.

ŘEHULOVÁ, L. Upomínací řízení v německém civilním procesu aneb jak vymoci peněžitou pohledávku za německým dlužníkem. *Právní rozhledy*. 2010, č. 9, s. 315 a násl.

²² Srov. např. JIRSA, J. Souhrnná novela občanského soudního řádu – příležitost ke změně. *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 198 a násl. nebo LAVICKÝ, P. Český civilní proces z pohledu aktů Rady Evropy. In *Dny práva – 2010 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

STAVINHOVÁ, J. - HURDÍK, J. - LAVICKÝ, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In *Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie: sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 271 a násl.

SVÁČEK, J. Proč je nizozemská justice efektivnější než česká? *Právní rozhledy*. 2004, č. 15, s. 588 a násl.

Contact – email

m.sochorova@gmail.com