

# Kvalitní právo, pružné soudy



pro právo a spravedlnost

**Jiří Pospíšil** – stínový ministr spravedlnosti ODS



č. 5/2003



## **Jiří Pospíšil**

*stínový ministr spravedlnosti ODS*

JUDr. Jiří Pospíšil se narodil 24. 11. 1975 v Chomutově, dnes žije v Plzni. Vystudoval Právnickou fakultu Západočeské univerzity v Plzni. Pracoval jako advokátní koncipient, v roce 2000 se vrátil na právnickou fakultu jako odborný asistent katedry správního práva.

V roce 1998 spoluzakládal regionální sdružení Mladých konzervativců v Plzni, jehož byl dlouholetým předsedou. V roce 2000 byl zvolen do Zastupitelstva Plzeňského kraje. Od roku 2002 je poslancem Parlamentu ČR, kde vykonává funkci místopředsedy Ústavně právního výboru PSP ČR. Téhož roku se stal stínovým ministrem spravedlnosti. Od dubna 2003 je členem konzultativního poradního orgánu prezidenta ČR pro oblast práva a legislativy.

Do ODS vstoupil v roce 1998.

Je svobodný a bezdětný.

## OBSAH

<b>1. PRÁVO V ČESKÉ REPUBLICE</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Úvod</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Sedm „hříchů“ práva tvořeného vládami ČSSD</b>	<b>3</b>
<b>1.3. Závěr</b>	<b>5</b>
<b>2. KONCEPCE REFORMY JUSTICE</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Východiska koncepce</b>	<b>6</b>
<b>2.2. Obsah koncepce</b>	<b>11</b>
2.2.1. Výběr a příprava nových soudců	11
2.2.2. Vzdělávání soudců	13
2.2.3. Kárná odpovědnost soudců	14
2.2.4. Nedodělky a délka soudních řízení	15
2.2.5. Struktura obecného soudnictví	17
2.2.6. Postavení Ministerstva spravedlnosti a státní správa justice	18
2.2.7. Reforma procesních předpisů	19
<b>2.3. Shrnutí koncepce</b>	<b>22</b>



# 1. PRÁVO V ČESKÉ REPUBLICE

## 1.1. ÚVOD

V roce 1998, kdy se dostala k moci vláda Miloše Zemana, dostal náš právní řád výraznou ránu v podobě takzvané „legislativní smršti“. Místo toho, aby byla dokončena jeho transformace s velkou obezřetností a rozvahou, došlo k obrovskému nárůstu počtu nových právních předpisů pod heslem „Podstatné není, jak kvalitní je přijatý právní předpis, ale v jak krátké době je přijat“. **Výsledkem šestiletého vládnutí ČSSD je tak právní řád, který se právnímu řádu demokratického právního státu podobá jen vzdáleně. Vlády ČSSD si pravděpodobně neuvědomují, že právě nekvalitní právní řád snižuje právní jistotu občanů a výrazně též ohrožuje jejich šanci chránit svá práva. Vítězem soudních a správních řízení se totiž často stává ten, kdo si najme kvalitnějšího advokáta, nikoliv ten, komu svědčí právo.**

## 1.2. SEDM „HŘÍCHŮ“ PRÁVA TVOŘENÉHO VLÁDAMI ČSSD

### 1.2.1. Právo je věcně nekvalitní

**Toto se projevuje tím, že vládou předkládané zákony či novely zákonů musí být často v krátké době opětovně novelizovány.** Není výjimkou, že určitý právní předpis je novelizován dokonce několikrát v průběhu jednoho roku. Výsledkem této nežádoucí praxe je potom situace, kdy zásadní kodexy této země (obchodní zákoník, občanský zákoník, trestní zákon) byly od roku 1989 novelizovány desítkami různých novel (např. více než 20 novel obchodního zákoníku). **Takovéto dílčí novely, které upravují pouze určitou úzce vymezenou problematiku, destruuji jednotnost a vnitřní logickou provázanost právního řádu.** Občané se pak v důsledku tohoto stavu jen velmi obtížně orientují v aktuálně platných právních předpisech a soudy kvůli neustálým změnám jen velmi obtížně vytvářejí ustálenou judikaturu, která je tolik potřebná k předvídatelnosti soudních rozhodnutí.

### 1.2.2. Právo je v rozporu s ústavním pořádkem ČR

**Během posledních dvou let nastala několikrát situace, kdy vláda ČSSD či koaliční poslanci předložili Parlamentu ČR návrhy zákonů, které byly v rozporu s Ústavou či nerespektovaly nálezy Ústavního soudu.** Pro příklad lze uvést zákon o soudech a soudcích, zákon upravující

## Kvalitní právo, pružné soudy

---

transformaci Českých drah, či institut stížnosti pro porušení zákona v neprospěch pachatele, obsažený v trestním řádu. Nejflagrantnějším příkladem však byla kauza zadlužených krajských nemocnic. Ústavní soud jasně řekl, že převod dluhů na kraje byl v rozporu s Ústavou garantovaným právem na samosprávu. Vláda ale tento nálezh ignorovala a teprve po intenzivním tlaku parlamentní opozice a hejtmanů se uvolila část těchto dluhů zaplatit. **Nutno dodat, že respektování nálezů Ústavního soudu je jedním ze základních předpokladů funkčního právního státu.**

### 1.2.3. Právo je legislativně technicky nekvalitní

Díky nízké úrovni vládních legislativců obsahují předložené návrhy zákonů nekvalitní právní terminologii, nepřesné legální definice a často jsou též psány nekvalitním právnickým jazykem. **Toto často vede k nejasnosti a k dvojsmyslnosti textu zákonů.** Pro schopného advokáta pak není problém těchto nedostatků zákonů u soudu využít.

### 1.2.4. Právo je v mnoha případech nadbytečné

Parlament dnes přijímá obrovské množství zákonů upravujících otázky, které nikdy před tím zákonem upravené nebyly, aniž by kdokoliv zákonnou úpravu postrádal. Jinými slovy, **vláda ČSSD připravuje nové a nové zákony bez prokázání jejich potřeby.** V případě zákona o zoologických zahradách došlo k situaci, kdy kvůli několika normám, které bylo nutno přijmout z důvodu vstupu ČR do EU, byl přijat celý nový zákon. Důsledkem této nové právní úpravy je pak nadměrná regulace prostoru podnikání na úseku zoologických zahrad.

### 1.2.5. Nekvalitní implementace komunitárního práva

O procesu harmonizace komunitárního práva bylo rozsáhle hovořeno na Ideové konferenci ODS dne 17. 5. 2003. Přesto je vhodné zopakovat základní tezi, že sice **byla harmonizována většina právních norem komunitárního práva, avšak za tu cenu, že kvalita harmonizačního procesu nebyla příliš vysoká.** Vláda ČSSD do našeho právního řádu společně s regulacemi, které nám ukládá komunitární právo, propašovala další regulace, které z pohledu EU nebyly nezbytné. V případě převzetí vládní odpovědnosti proto ODS provede inventuru harmonizovaného práva.

### 1.2.6. Právo je přijímáno bez zvážení všech praktických dopadů

**Vláda často připravuje návrhy zákonů, aniž by zvážila, jaký dopad přijetí zákona bude mít v praktické sféře – zvláště v oblasti veřejných**



**financí a personálních zdrojů.** Příkladem nám může být novela trestního řádu, která zavedla jiný způsob protokolování v rámci trestního řízení, aniž by současně vláda soudy na tuto změnu materiálně a personálně připravila. Vláda proto v tuto chvíli s velkou ostudou předložila do Parlamentu další novelu trestního řádu, kterou chce tuto chybu napravit.

### **1.2.7. Výrazně převažuje právo veřejné nad právem soukromým**

**Některé výše uvedené aspekty se projevují mimo jiné v jednoznačné převaze práva veřejného nad právem soukromým. Stát často zbytečně diktuje svým občanům, jak se mají chovat, reguluje jejich počínání a omezuje jejich svobodnou volbu.**

## **1.3. ZÁVĚR**

**ODS v případě převzetí vládní odpovědnosti provede tato opatření:**

- 1) Sníží tempo legislativního procesu a bude mnohem více dbát na kvalitu legislativních návrhů** – resortní ministerstva, kde zákony vznikají, nebudou hodnocena podle počtu nových zákonů či jejich novel, ale podle toho, jak dlouho jimi předložený zákon bude účinný, aniž by musel být novelizován.
- 2) Provede inventuru platného práva a pokusí se zrušit nadbytečné právní předpisy.**
- 3) Dokončí rekodifikační práce na novém občanském zákoníku a obchodním zákoníku** – bude dbát na to, aby tyto základní právní předpisy vycházely z tradic rakouského a českého civilního a obchodního práva a současně reflektovaly potřeby moderní liberální společnosti.
- 4) Zjednoduší procesní předpisy** (viz Reforma justice).
- 5) Zvýšenou pozornost bude věnovat právní úpravě obchodních rejstříků.**
- 6) Posílí význam soukromého práva.**

# 2. KONCEPCE REFORMY JUSTICE

## 2.1. VÝCHODISKA KONCEPCE

Vlády ČSSD se pokoušely několikrát reformovat justici, bohužel však bez větších úspěchů. Převážná část reforem navržených JUDr. Motejlem byla Poslaneckou sněmovnou odmítnuta, neboť předložené změny v oblasti soudního řízení byly příliš razantní a novátorské a hrozilo tak, že by v praxi mohly způsobit četné problémy. Ministru Burešovi se sice podařilo prosadit reformu občanského soudního řízení a trestního řízení, praxe však brzy ukázala, že provedené reformy soudní řízení výrazně neurychlily a neefektivnily. **Nao-pak zavedená koncentrace soudního řízení a formalizace procesu (zvláště v občanském soudním řízení) přinesly pro mnohé občany, kteří nemají právníké vzdělání a současně si z různých důvodů nechtějí vzít kvalifikovaného právního zástupce, zhoršení možnosti dosáhnout svých práv.**

Důkazem neúspěšnosti provedených změn je i to, že další ministři spravedlnosti za ČSSD (Rychetský, Čermák) jsou nuceni předkládat novely procesních předpisů, ve kterých se snaží napravit nedostatky předchozích novelizací. Celou situaci dále komplikuje i ten fakt, že pohledy jednotlivých ministrů spravedlnosti na otázky soudního procesu se výrazně liší a **chybí tak konti-nuální politika resortu spravedlnosti v oblasti soudního procesu.**<sup>1)</sup> Toto též v konečném důsledku přispívá k nekvalitě a nestabilitě právních předpisů upravujících soudní proces.

Stejně neuspokojivé jsou i výsledky na úseku práva, které upravuje postavení českých soudců, správu českých soudů atd. (zákon o soudech a soudcích). Rozsáhlá úprava tohoto zákona provedená ministrem Burešem byla z velké části shledána Ústavním soudem za protiústavní (nález ÚS č. 349/2002 Sb.). Ministr Rychetský se snažil předložit návrh novely tohoto zákona, který by zaplnil mezery vzniklé na základě nálezu Ústavního soudu, v předloženém textu však zcela rezignoval na snahu upravit dostatečným způsobem záruky nezávislosti české justice, způsob vzdělávání soudců, způsob přípravy adeptů soudcovské profese atd. Ze zákona se tak stal právní „paskvil“, který nikterak nepřispívá k řešení problémů české justice a který bude nutné v nejbližší době opětovně novelizovat. Například v rámci výchovy budoucích adeptů soudcovského povolání byl sice zvýšen věk pro výkon soudcovského povolání na 30 let, zároveň však nebyl vytvořen systém kvalitního vzdělávání a uplatnění mladých právníků.

---

<sup>1)</sup> Například zatímco bývalý ministr spravedlnosti JUDr. Bureš označil procesní prostředek „stížnost pro porušení zákona v neprospěch pachatele“ za protiústavní institut, ministři Rychetský a po něm i Čermák se jej opětovně snaží vrátit do platné právní úpravy, aniž by respektovali názor Ústavního soudu ČR.

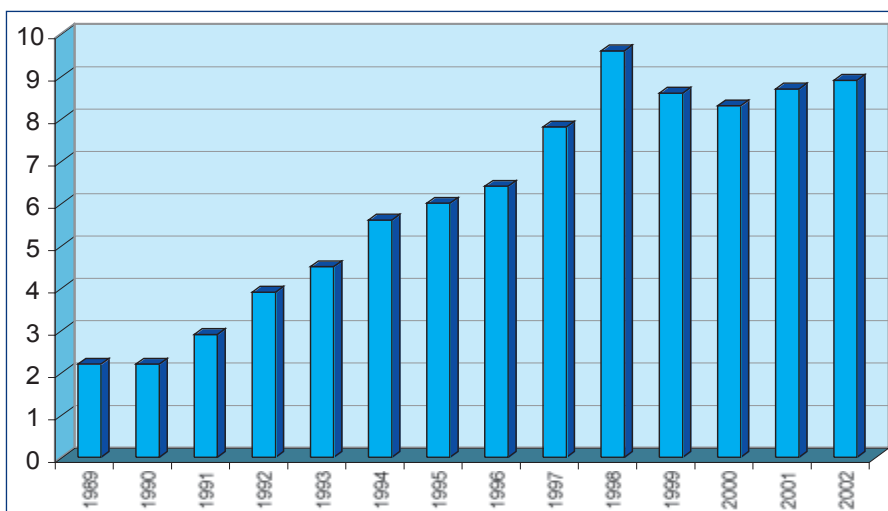


Činnost soudů tak lze po šesti letech vlády ČSSD charakterizovat následovně:

- 1) soudy rozhodují pomalu,
- 2) odvolací soudy potvrzují pouze menšinu napadených rozhodnutí soudů prvního stupně,
- 3) při činnosti soudů se projevují výrazné lokální výkyvy.

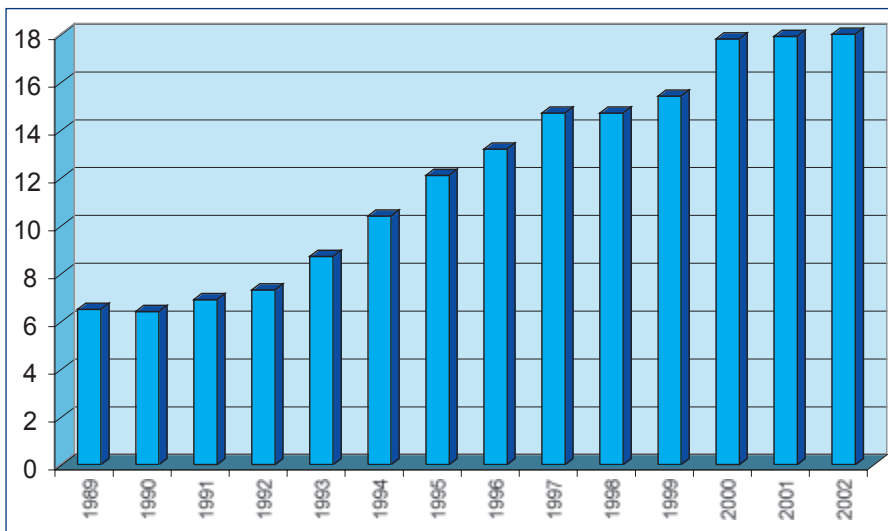
ad 1) **Soudy rozhodují pomalu** – z přiložených grafů jasně vyplývá, že po roce 1989 došlo k výraznému nárůstu délky soudních řízení. Zatímco pro tento jev v první polovině 90. let lze najít objektivní důvody – **transformaci našeho právního řádu, vznik nových soudních agend, odchod soudců z justice do komerčně atraktivnější advokacie**, pro druhou polovinu 90. let nacházíme důvody nárůstu již obtížněji. Místo toho, aby vlády ČSSD stabilizovaly justiční systém a přispěly ke zkrácení a zkvalitnění soudních řízení, došlo díky jejich nečinnosti v lepším případě ke stagnaci délky soudních řízení (občanskoprávní spory, trestněprávní spory na soudech prvního stupně – viz grafy č. 1, 2), v jiných agendách však dále dochází k výraznému nárůstu (pro příklad lze uvést krajské soudy jako soudy prvního stupně v trestněprávní agendě – zde došlo jen mezi lety 2001 a 2002 k prodloužení průměrné délky soudního řízení o čtvrt roku – viz graf č. 3). **ČSSD tak nevyužila své šance poté, co se koncem 90. let justice institucionálně a personálně stabilizovala a neprovedla reformy, které by vedly ke zkrácení délky soudních řízení.**

**Graf 1: Průměrná délka soudních řízení v I. instanci ve věcech trestních, řízení před okresními soudy (v měsících)**

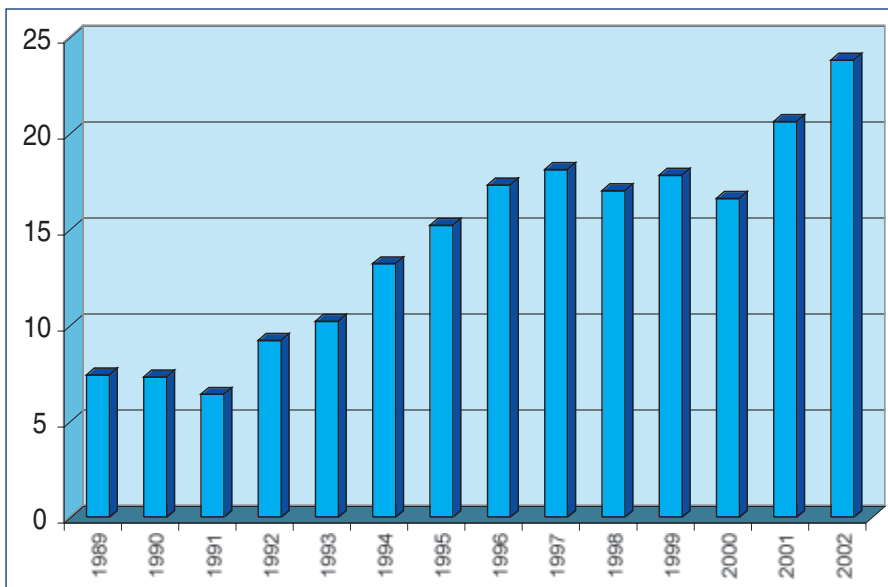


## Kvalitní právo, pružné soudy

**Graf 2: Průměrná délka soudních řízení v I. instanci ve věcech občanskoprávních, – okresní soudy (v měsících)**

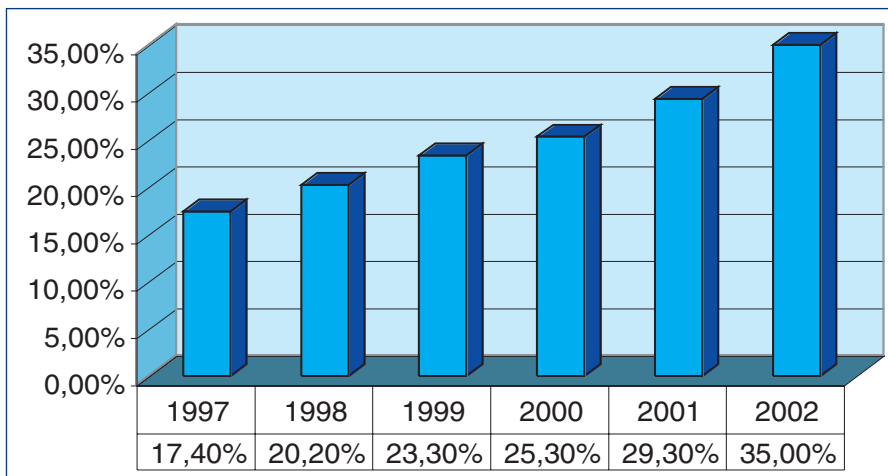


**Graf 3: Průměrná délka soudních řízení v I. instanci ve věcech trestních, řízení před krajskými soudy coby soudy prvního stupně (v měsících)**



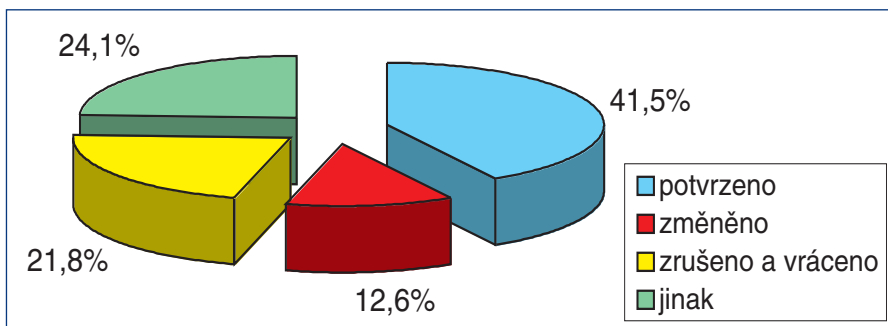


**Graf 4: Podíl případů trvajících déle než 2 roky na celkové agendě krajských soudů, trestněprávní agendě, prvostupňové řízení**



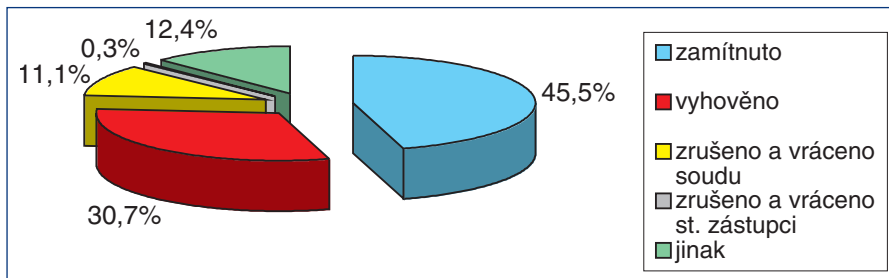
ad 2) **Odvolací soudy potvrzují pouze menšinu napadených rozhodnutí soudů prvního stupně** – statistiky Ministerstva spravedlnosti ukazují (viz grafy č. 5, 6), že jak v trestněprávní, tak v občanskoprávní agendě je bez dalšího potvrzena pouze méně než polovina napadených rozhodnutí soudů prvního stupně (civilní agenda 41,6%, trestněprávní agenda 46%). Toto vypovídá mimo jiné i o relativně nízké kvalitě soudní činnosti a nutno uvést, že takto vysoký počet měněných rozhodnutí je ve srovnání se západní Evropou bezprecedentní. Velké množství zrušených rozhodnutí soudů prvního stupně přispívá též k délce soudních řízení. **Soudy totiž hrají tzv. „ping-pong“ – věci jsou předávány mezi jednotlivými instancemi.**

**Graf 5: Výsledky odvolacího řízení – občanskoprávní agenda (Krajské soudy 2002)**



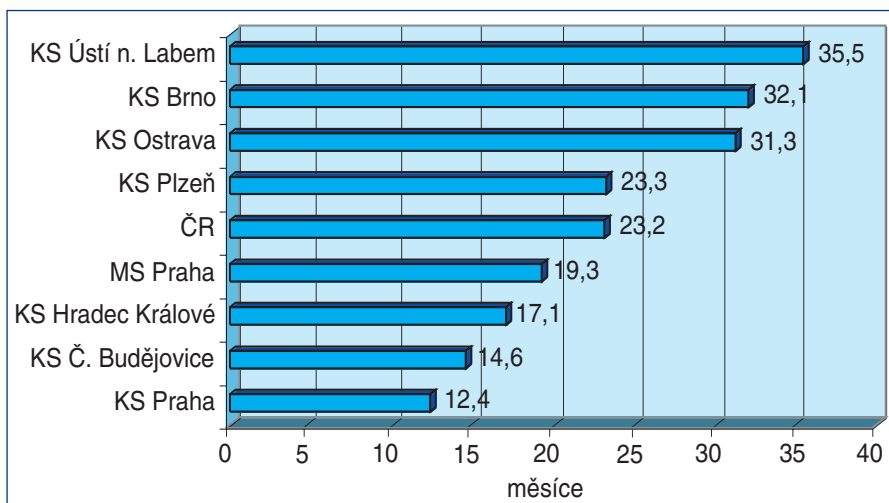
## Kvalitní právo, pružné soudy

**Graf 6: Výsledky odvolacího řízení – trestněprávní agenda (Krajské soudy 2002)**



ad 3) **Při činnosti soudů se projevují výrazné lokální výkyvy** – ze statistik Ministerstva spravedlnosti jasně vyplývá, že **délka soudních řízení je výrazně rozdílná též v závislosti na soudu, který danou věc rozhoduje**. To, že rozdíly v délce soudních řízení jsou až několikanásobné, ukazuje graf č. 7, kde na příkladu prvostupňového řízení před krajskými soudy je jasně ukázáno, že průměrná délka takového řízení před krajským soudem v Ústí nad Labem či před Krajským soudem v Brně či Ostravě je až třikrát delší, než před Krajským soudem v Praze. Fakta o nevyváženosti výkonu justice poukazují na to, jak je důležité profesionalizovat systém výběru předsedů soudů, kteří svými oprávněními i faktickou činností mohou výrazně ovlivnit výkon soudní agendy na jednotlivých soudech.

**Graf 7: Podíl případů trvajících déle než 2 roky na celkové agendě krajských soudů, trestněprávní agenda, prvostupňové řízení**





## 2.2. OBSAH KONCEPCE

Fakta uvedená v předchozí kapitole jasně ukazují, že vlády ČSSD nebyly a nejsou schopny řešit problémy české justice a prosadit ucelenou reformu, která by zrychlila a zkvalitnila činnost soudů.

ODS proto přichází s tímto koncepčním materiálem, ve kterém navrhuje soubor komplexních a dílčích opatření, a to jak legislativního, tak administrativního charakteru, které v konečném důsledku povedou k potřebnému zkvalitnění a zrychlení činnosti české justice. Domníváme se, že pro zkvalitnění a zrychlení činnosti soudů bude nutné řešit problémy v následujících oblastech:

- 1) výběr a příprava nových soudců
- 2) vzdělávání soudců
- 3) kárná odpovědnost soudců
- 4) nedodělky a délka soudních řízení
- 5) struktura obecného soudnictví
- 6) postavení Ministerstva spravedlnosti a státní správa justice
- 7) reforma procesních předpisů

### 2.2.1. Výběr a příprava nových soudců

Při vytváření nové koncepce výběru a přípravy budoucích soudců je nutné vyjít ze dvou základních východisek:

- Počty soudců v České republice se v současné době již začínají blížit stavu, kdy jejich další navyšování nebude potřeba. Nedostatek soudců dnes není záležitostí plošnou, nýbrž se týká pouze některých soudů, zejména v určitých exponovaných regionech (např. soudy v severních Čechách).
- V souvislosti s narůstajícími počty absolventů právnických fakult dnes neexistuje problém nedostatku nových zájemců o práci soudce, se kterým se česká justice potýkala prakticky po celá 90. léta 20. století.

**Z toho vyplývá, že nová koncepce výběru a přípravy budoucích soudců musí být založena na zpřísnění podmínek pro výběr justičních čekatelů a na zkvalitnění justiční praxe, která vzhledem k počtu justičních čekatelů již nebude masovou záležitostí. Máme za to, že hlavní hodnotou vzdělávání budoucích soudců by měla být jejich příprava na samostatné a odpovědné rozhodování (kvality odborné, kvality praktické).**

Současnou právní úpravu podmínek jmenování soudců, zejména pak stanovení minimální věkové hranice 30 let bez dalších doprovodných instrumentů umožňujících zapojit mladé právníky, kteří ukončili justiční praxi, ale nedosáhli věku 30 let, do činnosti soudů, považujeme za nedostatečné řešení.

## Kvalitní právo, pružné soudy

---

Příprava a výběr nových soudců by tedy z krátko- a střednědobého hlediska měly vycházet z následujících principů:

- ODS bude prosazovat, aby ve větší míře než dnes byli do justice přijímáni i zkušení praktici z řad jiných právnických profesí. Za tímto účelem budeme posilovat **princip výběrového řízení** při výběru nových soudců. Absolventi justiční praxe nebudou mít automatický nárok na získání funkce soudce. Při přijímání praktiků do justice bude však velmi důležité klást důraz na jejich kvalitu, neboť v opačném případě hrozí riziko, že se do justice uchýlí právníci, kteří neuspěli ve svých předchozích povoláních. **ODS bude prosazovat otevření české justice zkušeným praktikům.**
- Nelze však pominout ten fakt, že v českých podmínkách se i nadále většina adeptů soudcovského povolání bude rekrutovat z čerstvých absolventů právnických fakult. Příprava budoucích soudců by se proto členila do tří základních fází:
  - a) studium na právnické fakultě (5 let)
  - b) působení jako justiční čekatel (3 roky)
  - c) působení jako soudce junior (3 roky)

ad a) Studium na právnických fakultách není věcí resortu justice, takže je zde třeba pouze poznamenat, že by měly být více rozvíjeny schopnosti studenta aplikovat právo v praxi. Z tohoto důvodu budeme podporovat větší spolupráci právnických fakult se soudními institucemi, budeme podporovat institucionalizaci stáží studentů na soudních pracovištích.

ad b) Jako justiční čekatelé by měli být přijímáni uchazeči bez omezení věku, podmínkou by mělo být pouze absolvování právnické fakulty a úspěšné absolvování výběrového řízení. Při výběrovém řízení by měla být vzata v potaz jak kritéria odborná, tak osobnostní (důraz by měl být kladen na zjištění rozhodovacích schopností adepta).

**Čekatelská praxe by na rozdíl od dnešní situace mohla být obligatorně rozdělena do dvou fází.** Úvodní část praxe by byla zaměřena na poznání soudcovského a mimosoudního právnického prostředí, sloužila by k načerpání nových poznatků, které student na právnické fakultě nezíská. Fakultativní součástí čekatelské praxe by v přiměřené míře mohly být i stáže u zahraničních soudů či institucí EU. Ve druhé fázi praxe by pak čekatel působil jako asistent zkušeného a pedagogicky způsobilého soudce – školitele a pod jeho vedením by systematicky řešil konkrétní vybrané jednodušší kauzy (činil v nich zásadě všechny úkony s výjimkou vedení samotného soudního jednání).

Bude nutné se dále zamyslet nad vytvořením sítě osobnostně a odborně kvalitních soudců, kteří mají vlohy k předávání znalostí, a zohlednit jejich lektorskou práci při výkonu soudcovské činnosti.



ad c) Po absolvování čekatelské praxe složí uchazeč o funkci soudce odbornou zkoušku. Pokud dosáhne věku stanoveného zákonem (dle současné platné úpravy 30 let), může být jmenován **soudcem juniorem** (na toto nebude právní nárok – viz posílení principů výběrového řízení). V opačném případě (justiční čekatel úspěšně složí justiční zkoušku, současně však nesplňuje podmínku zákonem stanoveného věku) bude moci využít institutů, které mu umožní setrvat v justici do doby, než splní zákonné podmínky ke jmenování soudcem (např. přísedící v soudních senátech či vyšší soudní úředník). Pro úplnost je nutné uvést, že do pozice soudce juniora budou jmenováni i zkušení praktici, kteří nastoupí k soudu po předchozím výkonu jiného právního povolání.

**Soudce junior by vykonával všechny činnosti úplně stejně jako soudce jmenovaný „definitivně“, měl by postavení úplně stejně jako soudce (včetně platových nároků) se dvěma výjimkami:**

- **nebyl by jmenován bez časového omezení (3 roky),**
- **mohl by být v rámci obvodu příslušného krajského soudu dočasně překládán k různým okresním soudům či soudu krajskému.**

Je nutno uvést, že zavedení institutu soudce juniora si vyžádá menší změnu Ústavy zakotvující výjimku z principu, že soudce je jmenován bez časového omezení (čl. 93 odst. 1 Ústavy).

Po uplynutí tříleté doby v pozici soudce juniora dochází ke jmenování bez časového omezení s tím, že na jmenování k některému ze soudů v obvodu příslušného krajského soudu je právní nárok a že k odmítnutí jmenování může dojít pouze na základě odůvodněného rozhodnutí ministra vydaného ve správním řízení a přezkoumatelného ve správním soudnictví. Důvodem nejmenování může být pouze to, že v průběhu působení jako soudce junior dotyčná osoba přes upozornění dlouhodobě vykazovala zjevně neuspokojivé pracovní výsledky.

### **Shrnutí:**

**ODS bude na úseku přípravy a výběru nových soudců navrhopvat:**

- a) **zkvalitnění čekatelské praxe absolventů právnických fakult** (institucionalizování dvou fází čekatelské praxe),
- b) **posílení principů výběrových řízení při přijímání nových soudců,**
- c) **zavedení institutu soudce juniora** – toto opatření zabrání tomu, aby funkci soudce vykonávaly osoby, které sice splňují odborné a jiné předpoklady, pro praktický výkon soudcovského povolání se však nehodí. Institut soudce juniora přispěje k odstranění soudních nedodělků (viz kapitola nedodělky a délka soudních řízení).

## **2.2.2. Vzdělávání soudců**

**Celoživotní soustavné vzdělávání by mělo být samozřejmostí a bytostným zájmem každého soudce.** Aby tomu tak skutečně bylo, je třeba pro to vytvořit podmínky a patřičným způsobem soudce motivovat.

K tomu je třeba, aby:

- školení nabízená Justiční akademií či dalšími poskytovateli v rámci resortu justice (zejm. Nejvyšším soudem) byla zajišťována kvalitními lektory a nabízela témata, která soudce či státní zástupce v praxi skutečně využije,
- **systematické vzdělávání bylo jedním z významných kritérií při překládání soudců k soudům vyšších stupňů.** Vznikne tak systém **nepovinně povinného** vzdělávání, kdy sice soudce nebude nucen pro výkon své funkce podstupovat obligatorní vzdělávací kurzy, na druhou stranu však jeho účast na těchto kurzech bude výrazným kritériem pro kariérní růst.

V souvislosti se vzděláváním soudců je nutno uvést, že se zasadíme o stanovení tzv. „**kariérního řádu**“, který objektivizuje podmínky „kariérního postupu“ soudců k vyšším instancím tak, aby každý soudce věděl, za jakých podmínek může očekávat další postup.

### 2.2.3. Kárná odpovědnost soudců

Z mezinárodního srovnání plyne, že právní úprava kárného řízení v České republice je svými základními principy shodná s právní úpravou ve vyspělých demokratických státech (např. USA, Velká Británie, Německo, Rakousko, Nizozemí, Kanada). Není tedy důvodu k zásadním systémovým změnám, nýbrž spíše k dílčím zlepšením a zpřísněním. Podle platné právní úpravy kárné odpovědnosti soudců může být soudce v zásadě postižen pouze za pochybení, která spočívají v neodůvodněných průtahích v řízení či v jeho chování, které narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

**Bylo by však vhodné uvažovat i o posílení odpovědnosti soudce za výsledky jeho práce.** Dnešní právní úprava kárné odpovědnosti soudců jen obtížně umožňuje postihnout soudce za zcela zjevně nezákonná rozhodnutí či nezákonné postupy, jimiž flagrantně poškodí práva účastníků. Posílení kárné odpovědnosti v této oblasti není v rozporu s nezávislostí soudců a nikterak neumožní stíhat soudce za jeho právní názor, který v mnoha případech může být odlišný od právního názoru soudu odvolacího.

**K efektivnějšímu postihu neodůvodněných průtahů v řízení by bylo vhodné stanovit procesní pořádkové lhůty pro meritorní rozhodnutí soudu.** Tyto lhůty by také sloužily k dlouhodobějšímu hodnocení práce soudců. Nedodržení lhůty by soudce musel zdůvodnit předsedovi svého soudu, v případě nedostatečného odůvodnění či v případě vyšší četnosti takovýchto případů, by předseda podal návrh na zahájení kárného řízení. Zavedením meritorních procesních lhůt by se tak objektivizovalo měřítko pro zkoumání soudních průtahů a došlo by tak k větší transparentnosti případného následného kárného řízení. Nutno uvést, že s pořádkovými lhůtami pro meritorní rozhodnutí pracuje též Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.



V případě zavedení pořádkových lhůt pro jednotlivá rozhodnutí by stálo též za úvahu zvážit možnost zavedení principu zákonného přesunu důkazního břemene v kárném řízení z kárného žalobce na kárně stíhaného soudce. V praxi by toto znamenalo, že v případě, kdy by soudce nedržel pořádkovou lhůtu, musel by sám prokázat, jaké objektivní a na něm nezávislé důvody ho k tomuto vedly (například přetíženost soudce velkým množstvím případů, zvláštní obtížnost věci, nemoc, jiná důvodná nepřítomnost v úřadě a podobně).

Za zvážení též stojí, zda by v kárných senátech vedle soudců neměli též zasedat zástupci jiných právnických profesí (advokáti, učitelé na právnických fakultách atd.). Uvedení nesoudcovského „živlu“ do kárných senátů by mohlo vést k oslabení pocitu veřejnosti, že kárné senáty jsou ve své rozhodovací činnosti svazovány stavovskou solidaritou. Toto opatření by tak mohlo vést k posílení důvěry veřejnosti v rozhodování kárných senátů.

K posílení odpovědnosti soudce za své pracovní výkony by přispěla i výraznější kontrola justice veřejností. Budeme proto navrhopvat, aby každý soud měl svoji internetovou stránku, na které bude zveřejňovat informace o délce soudních řízení, velikosti nápadu a délce soudních řízení u jednotlivých soudců. Tyto informace jsou v zásadě již dnes zpracovávány, běžný občan se však s nimi velmi obtížně seznamuje.

### Shrnutí:

**ODS bude na úseku kárné odpovědnosti soudců prosazovat:**

- a) **posílení kárné odpovědnosti soudců za zjevně nezákonná soudní rozhodnutí,**
- b) **zavedení pořádkových lhůt pro meritorní rozhodnutí jako měřítko pro posuzování neodůvodněných průtahů v soudním řízení.**

### 2.2.4. Nedodělky a délka soudních řízení

Prakticky po celá 90. léta 20. století se průměrná délka soudních řízení prodlužuje, v lepším případě stagnuje. Začíná se projevovat výrazná regionální nerovnováha daná zejména dědictvím minulosti, kdy v některých regionech (např. severní Čechy) soudy zůstaly dlouhodobě silně neobsazeny za současného nárůstu nápadu nových věcí (viz 2.1. Východiska koncepce). **Délka soudních řízení je tak jedním z nejpalcivějších problémů současné justice, stále více než 70 000 soudních případů není vyřešeno do tří let od zahájení soudního řízení.** Vláda ČSSD neudělala pro zrychlení činnosti soudů žádná opatření.

Způsoby řešení průtahů lze rozdělit do dvou kategorií – **řešení systémová**, která povedou ke zkrácení soudního řízení u všech soudů v ČR a **řešení zaměřená na odstranění lokálních výkyvů justice.**

### A. Systémová řešení zaměřená na zrychlení činnosti justice

- **Změna procesních předpisů** (zjednodušení procesního řízení, zjednodušení protokolování, nová pravidla doručování, zavedení apelačního odvolacího principu – viz dále o tomto v kapitole procesní právo).
- **Reforma vnitřní organizace práce soudů** – tato reforma bude postavena na následujících principech:
  - **Osvobození soudců od administrativních činností** – soudce v českých podmínkách vykonává velké množství činností, často též administrativního charakteru, které by mohl vykonávat kvalitní administrativní aparát. Soudce by pak měl více času na vlastní rozhodovací činnost na místo stávající činnosti administrativní, která dle některých výzkumů zabírá více než polovinu jeho pracovní činnosti. Z hlediska veřejných financí se tato změna též vyplatí, neboť za jednoho soudce lze v průměru zaplatit zhruba tři kvalitní administrativní pracovníky.
  - **Posílení administrativního personálu** – umožnit přijímání administrativního personálu do 100% tabulkových stavů a nikoliv, jak je v současné době neblahou praxí, naplnit tabulková místa administrativy pouze z cca 90%, dále umožnit selektivní zvýšení osobního ohodnocení na 40% až 50% u administrativního personálu některých soudů, zejména v místech s vysokou úrovní průměrných mezd, kde současné platy soudní administrativy nejsou konkurenceschopné (k tomuto bude potřeba zpracovat podrobnější analýzu).
  - **Zvýšit počet vyšších soudních úředníků a převést na ně další agendy** (například kompletní agenda soudních poplatků, některé agendy v řízení o výkonu rozhodnutí, nařizování exekutorských exekucí a jiné) – bude vhodné rozšířit okruh osob, které budou moci vykonávat funkci vyššího soudního úředníka, dle platné právní úpravy dochází k paradoxní situaci, kdy absolventi právnických fakult nemohou vykonávat všechny agendy vyššího soudního úředníka.
  - Urychleně dovybavit soudy potřebnou **výpočetní technikou**, dokončit napojení všech soudů na **internet** a jejich vzájemné propojení extranetovou sítí, umožňující přístup do databáze centrálního registru obyvatelstva a centrálního registru vězňů, provést computerizaci některých agend (lustrace soudních spisů).
  - **Ustavení soudních „minitymů“** – na místo dnešních soudních oddělení organizovaných podle jednotlivých agend zavést efektivnější model tzv. „minitymů“, kdy **každý soudce je obklopen vlastním administrativním aparátem** tvořeným například vyšším soudním úředníkem, zapisovatelkou a mundantkou. K rozhodnutí o zavedení konkrétní podoby případných „minitymů“ bude nutné vypracovat důkladné analýzy efektivity fungování administrativy soudů.



## B. Řešení lokálních nedodělků

Odmítáme úvahy ČSSD, aby lokální soudní průtahy byly řešeny tím, že soudům, na nichž je situace katastrofální, bude část spisu odebrána a předána k vyřízení soudům, jejichž zatížení je menší. Takovéto řešení je nesystémové a poškozuje práva účastníků soudního řízení.

**Jediným efektivním řešením lokálních nedodělků je maximální využití nových soudců juniorů, kteří budou po dobu výkonu své funkce do doby definitivního jmenování přesunuti na soudy, kde dochází k výrazným průtahům.** Počítáme s tím, že u takovýchto soudů díky soudcům juniorům dojde k jednorázovému navýšení stavu soudců.

### Shrnutí:

**ODS navrhuje pro řešení soudních nedodělků jak systémová řešení, která zrychlí činnost soudů v celé ČR, tak řešení zaměřená na lokální soudní průtahy.**

**V rámci systémových řešení ODS provede reformu procesních předpisů a reformu vnitřní organizace práce v justici.**

**V rámci řešení lokálních nedodělků využije k jejich odstranění tzv. soudců juniorů, kteří budou přednostně umísťováni k problematickým soudům.**

### 2.2.5. Struktura obecného soudnictví

**ODS na rozdíl od „reformátorů“ ČSSD nebude prosazovat ukvapené a hlouběji nepromyšlené zásahy do stávající struktury soustavy soudů a státních zastupitelství.** To neznamená, že dnešní soustava soudů a soustava státních zastupitelství je ideální a jednou provždy dána; k reformám (zejména těm, které by spočívaly v úplném zrušení některého stupně soustavy soudů či státních zastupitelství) je však třeba přistoupit teprve po velmi důkladném zvážení všech aspektů takového kroku. Máme za to, že nepromyšlené rušení vrchních soudů by přineslo pouze výrazné transformační náklady.

Ohledně struktury obecného soudnictví a státního zastupitelství by měla politika na úseku justice vycházet z následujících principů:

- Zachování současné čtyřstupňové soustavy obecných soudů (státních zastupitelství).
- V převážné většině případů bude soudem první instance okresní soud a odvolacím soudem krajský soud.
- V některých specializovaných věcech (např. obchodní rejstřík, konkurs, vybrané obchodní věci, závažné trestné činy aj.) bude soudem první instan-

ce krajský soud a odvolacím soudem vrchní soud – domníváme se, že současná úprava věcné příslušnosti soudů je v zásadě vyhovující.

- Až na naprosto vzácné výjimky bude Nejvyšší soud pouze a jen soudem dovolacím, jeho hlavní úkol vidíme ve sjednocování judikatury obecných soudů. Činnost Ústavního soudu bude zaměřena na ochranu ústavnosti, nikoliv na oblasti, které přísluší obecným soudům.
- Nebudou vytvářeny specializované soudy či dokonce soustavy soudů jako samostatné instituce, avšak bude prohlubována – a ve vnitřní struktuře soudů též institucionálně zohledněna – specializace jednotlivých soudců či senátů na určité agendy (jako je tomu dnes u správního soudnictví či tomu zanedlouho bude u trestního soudnictví nad mládeží).
- Počet krajských soudů nebude zásadně zvyšován nad nynější počet osmi soudů a jejich obvody nebudou sjednocovány s obvody samosprávných krajů (přineslo by to totiž výrazné transformační náklady). Výjimkou z tohoto pravidla jsou případy, kdy došlo k ustavení pobočky krajského soudu v kraji, kde dosud není samostatný krajský soud – zde je možné uvažovat o zřízení samostatné soudní instituce bez transformačních nákladů.
- Rovněž počet okresních soudů nebude zvyšován, ve výjimečných případech bude možné uvažovat o zřízení pobočky okresního soudu.
- Bude zrušen institut laických přísedících.

### 2.2.6. Postavení Ministerstva spravedlnosti a státní správa justice

**V krátko- a střednědobém horizontu není politicky reálné a ani z věcných důvodů nezbytné, aby byly připravovány dalekosáhlé změny v základních parametrech státní správy soudnictví. Neuvažujeme o vytvoření speciálního orgánu, například Nejvyšší rady soudní moci, na něž by byly přesunuty některé personální, správní či finanční kompetence z Ministerstva spravedlnosti. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že správa soudnictví skrze autonomní instituce – soudní rady – nevede k zrychlení a zkvalitnění rozhodování soudů, naopak často vede k zakonzervování justice. Naší snahou proto bude zefektivnit existující systém státní správy justice.**

Správa justice by tedy měla být založena na následujících základních zásadách:

- Správu vykonává Ministerstvo spravedlnosti a funkcionáři soudů – za tím účelem je třeba provést drobnou novelu Ústavy, která stanoví, že výkon státní správy soudnictví není neslučitelný s výkonem funkce soudce.
- Výběr nových pracovníků justice a překládání soudců k jiným soudům (zejm. vyšším instancím) zajišťuje ministerstvo ve spolupráci s příslušnými soudy, pro překládání soudců budou stanovena objektivní kritéria (kariéerní řád).



- Při výběru předsedů a místopředsedů soudů **bude posilován princip výběrového řízení**, při nichž budou **zohledněny objektivní kvality jednotlivých kandidátů. Důraz by měl být ve zvýšené míře kladen na manažerské schopnosti**. Statistiky Ministerstva spravedlnosti totiž vypovídají o vysoké rozdílnosti pracovních výsledků jednotlivých soudů. Jednou z příčin tohoto nežádoucího stavu je právě i nedostačující řízení v justici (viz 2.1. Východiska koncepce). Nekvalitní manažerská práce bude důvodem odvolání funkcionáře soudu.
- Úlohou ministerstva je zejména:
  - koncepční činnost,
  - legislativní činnost zejména na úseku justičního práva a základních kodifikací,
  - zabezpečení a základní distribuce finančních prostředků jednotlivým složkám justice,
  - kontrolní činnost ve vztahu k nerozhodovací části soudní agendy (průtahy v řízení, důstojnost soudního jednání, hospodaření soudů apod.),
  - řízení a koordinace činnosti nesoudcovských složek justičního aparátu v souladu s platnými zákony (státní zastupitelství, vězeňská služba, agenda rejstříku trestů aj.),
- Je otázkou k další diskusi, nakolik vedle justiční agendy nemá být činnost ministerstva zaměřena též na legislativní aktivity vlády, tzn. nakolik se Ministerstvo spravedlnosti nemá stát odborným garantem legislativní kvality, správnosti a účelnosti i těch zákonů, které po věcné stránce připravují ostatní ministerstva.

### 2.2.7. Reforma procesních předpisů

ODS při reformě procesních předpisů bude vycházet ze zásady, že **soudní rozhodnutí, k němuž se dospěje rychle (horizont maximálně několika měsíců) je většinou lepší, i když je možná ne zcela dokonalé po věcné stránce, než „absolutně spravedlivé“ rozhodnutí, které přijde po několika letech, kdy už pro účastníky sporu prakticky ztratí význam.**

Současný stav však tomuto neodpovídá. Z tohoto důvodu budeme navrhovat následující změny:

#### • Posílení apelačního principu na úkor principu kasačního

Současná právní úprava umožňuje to, aby odvolací soudy velmi často rušily rozhodnutí soudů prvního stupně a vracely je k novému projednání, třebaže by mohly věc takřikajíc „dodělat“ a samy rozhodnout. **Navrhujeme proto, aby odvolacím soudům bylo až na naprosté výjimky zakázáno vracet věci soudům prvního stupně a bylo jim přikázáno věc s definitivní platností rozhodnout.** Soudu prvního stupně by věc mohla

být vrácena pouze tehdy, pokud by to bylo třeba k odstranění takových procesních vad řízení, které nelze napravit v řízení před soudem odvolacím, nebo k objasnění základních skutkových okolností, bez kterých není možné ve věci s konečnou platností rozhodnout a v řízení před odvolacím soudem by takové došetření bylo spojeno s výraznými obtížemi, nebo by zřejmě bylo na újmu rychlosti řízení.

- **Omezení formálnosti civilního řízení**

Dosavadní civilní řízení je velmi formální a účastníci mají často pocit, že soudní jednání má povahu cizího komplikovaného rituálu bez lidských parametrů. Účastníci zpravidla až do závěrečných fází nevědí, jaký názor na celou věc má soudce. Budeme proto navrhopvat radikální změnu v tom ohledu, že **soudní jednání by se mělo stát pro účastníky srozumitelnější. Soudní jednání by nemělo být formalizovaným sledem jednotlivých vyjádření stran a soudce, nýbrž soudcem řízeným rozhovorem stran se soudem, v němž soud na úvod sděluje stranám svůj pracovní názor na jejich spor a na alternativy výsledku sporu za předpokladu, že se prokáže to či ono.**

- **Předvádění povinných osob**

Pro zrychlení soudního řízení je nutné zefektivnit způsob předvádění osob, které se dobrovolně nedostaví k soudnímu řízení. Soudy nedisponují téměř žádným mechanismem, který by donutil neposlušné občany k účasti v soudním řízení. Dle názoru některých zkušených praktiků by se v případě ideální 100% úspěšnosti při předvádění osob (oproti současnému stavu, který činí cca 20%!!!) mohla délka soudního řízení civilního i trestního zkrátit zhruba o jednu třetinu stávající doby.

- **Doručování, zavedení „povinné adresy“**

Současný systém doručování soudních obsílek poštou je výrazně neefektivní a finančně náročný. Je proto třeba uvažovat o **řešení, které by do budoucna znemožnilo účastníkům řízení vyhýbat se doručení soudních písemností**. Určitým řešením by mohlo být zavedení nového institutu tzv. „povinné adresy“.

- **Zjednodušení protokolace**

Způsob protokolace na českých soudech je velice komplikovaný, v zásadě se protokoluje celý průběh soudního řízení. Bude proto vhodné protokolaci výrazně zjednodušit a protokolovat pouze skutečnosti důležité pro rozhodnutí soudu tak, aby byla soudní rozhodnutí přezkoumatelná (obdobné trendy lze vysledovat téměř v celé západní Evropě).

- **Reforma soudních poplatků**

Součástí reformy procesních předpisů by měla být i snaha o změnu ve způsobu určení výše soudních poplatků tak, aby jejich výše více odpovídala složitosti jednotlivých případů a počtu úkonů, které musí soud provést.



- **Výkon rozhodnutí a exekuce**

**Dva roky účinnosti zákona o soukromých exekutorech ukázaly, že velmi efektivní je model exekutorských exekucí charakterizovaný tím, že při nařízení exekuce se neurčuje způsob jejího provedení a že jeden či více způsobů provedení exekuce volí exekutor sám dle okolností konkrétního případu** tak, aby pohledávku oprávněného vymohl. Nabízí se tedy řešení, že by tento princip měl být zaveden i u soudního výkonu rozhodnutí – soud by nařídil výkon rozhodnutí a sám by se z úřední povinnosti postaral o jeho provedení takovým způsobem či vícero způsobů současně, aby oprávněný byl uspokojen.

Další alternativou, kterou by však před jejím zavedením ještě bylo třeba podrobit důkladnější analýze, by bylo úplné zrušení soudních výkonů rozhodnutí a převedení veškeré této agendy na soukromé exekutory. Zde by však bylo nutno důkladně zajistit, aby byly soukromými exekutory řádně prováděny i málo lukrativní exekuce, např. exekuce výživného; řešením by bylo uplatnění „práva chudých“, tj. hrazení nákladů bezvýsledné exekuce v těchto případech státem, ovšem jen tehdy, pokud exekuce nebyla zřejmě bezvýsledná již od počátku (tj. pokud se na počátku exekutor či oprávněný mohli důvodně domnívat, že pohledávku lze na povinném vymoci, a teprve v průběhu exekuce se ukázalo, že tomu tak není).

U exekutorských exekucí by bylo dosavadní řízení zjednodušeno a zlevněno tím, že by je již do budoucna nenařizoval soudce, nýbrž vyšší soudní úředník a že by soukromý exekutor rozhodoval zásadně o všech záležitostech v exekučním řízení, včetně návrhů na odklad či zastavení exekuce, rozvrhového usnesení aj. Proti rozhodnutím exekutora závažnější povahy by byl opravný prostředek k okresnímu soudu.

Dalším opatřením k zvýšení právní jistoty poctivých osob a k účinnějšímu odstrašení nepoctivců jejich difamací by mělo být zavedení centrálního, přes internet přístupného registru exekucí. Právní předpisy takový registr předvídají, vláda ČSSD však již dva roky není schopna příslušnou úpravu uvést v život.

- **Obchodní rejstřík**

Považujeme za iracionální snahu vlády ČSSD zavést tzv. „rejstříkové úřady“, na které by přešla agenda obchodních rejstříků. **Samotná změna instituce totiž nezrychlí rejstříkové řízení a naopak přechod této působnosti na jinou instituci přinese výrazné transformační náklady, které se projeví mimo jiné v prodloužení rejstříkového řízení.** Domníváme se, že není třeba měnit instituci, ale je třeba zaměřit se na změnu principů rejstříkového řízení. Dle našeho názoru by mělo dojít k **posílení registračního principu a ke zjednodušení celého řízení.** Účastníci by tak většinu svých tvrzení dokladovaly veřejnými listinami a soud by již nemusel prokazovat všechny tvrzené skutečnosti, pouze by je zaregistroval.

### 2.3. SHRNUTÍ KONCEPCE

ODS v rámci reformy justice provede tato opatření:

- 1) otevře justici zkušeným, kvalitním praktikům a posílí principy výběrového řízení při přijímání nových soudců,
- 2) soudce juniory umístí dočasně k soudům, kde dochází k nepřiměřeným průtahům v soudních řízeních,
- 3) bude motivovat soudce k celoživotnímu vzdělávání, vytvoří kariéerní řád,
- 4) posílí kárnou odpovědnost soudců za zjevně nezákonná soudní rozhodnutí – soudci budou stíháni za zásadní opakovaná pochybení,
- 5) prosadí pořádkové lhůty pro meritorní rozhodnutí jako měřítko pro posuzování neodůvodněných průtahů v soudním řízení,
- 6) provede reformu vnitřní organizace práce soudů,
- 7) zjednoduší a zefektivní procesní předpisy,
- 8) nebude bezdůvodně zasahovat do struktury soudů,
- 9) bude klást důraz na odpovědnost soudních funkcionářů za kvalitu jejich manažerské práce.

Vydala Hlavní kancelář ODS, Jánský vršek 323/13, 118 00 Praha 1  
Tel. 234 707 111  
e-mail: [info@ods.cz](mailto:info@ods.cz), [www.ods.cz](http://www.ods.cz)

ODS © prosinec 2003