

V Brně dne 1. června 2012
Sp. zn.: 9/2012/SZD/PJ

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv

k nenaplnění práva na spravedlivý proces soudy

Do působnosti veřejného ochránce práv náleží orgány státní správy soudů,¹ jejichž postupy se při šetření jednotlivých podnětů intenzivně zabývám.² Převažují podněty, ve kterých stěžovatelé vyjadřují nespokojenost s vyřízením stížnosti na průtahy v soudním řízení. Stížnostní mechanismus je upraven v ustanovení § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Za období více než jedenáctiletého působení veřejného ochránce práv v oblasti státní správy soudů se téměř v každém případě potvrzuje **oprávněnost stížností na průtahy v řízení způsobené objektivními okolnostmi na straně soudu. Průtahy v soudním řízení a porušování práv účastníků řízení na rozhodnutí v přiměřené lhůtě lze označit za masově rozšířený a trvalý jev.**

Za takové situace může být jen stěžít institut stížnosti na průtahy v řízení účinným prostředkem nápravy průtahů.³ Přesto vždy důsledně dbám o to, aby nakládání se stížnostmi ze strany orgánů státní správy soudů (předsedové/místopředsedové soudů) odpovídalo zákonu o soudech a soudcích. Svým působením jsem přispěl například k tomu, aby byla Ministerstvem spravedlnosti změněna instrukce o vyřizování stížností na postup soudů.⁴ Opakovaně jsem se setkával s případy, kdy předsedové soudů vyhodnotili stížnost na průtahy jako nedůvodnou, protože průtahy v řízení nebyly způsobeny nečinností soudce, ale objektivními okolnostmi (nadměrný nápad nových případů, vysoké množství nedodělků, nedostatečné personální a technické zajištění soudu apod.). V takovém případě však stížnost na průtahy měla být uznána za důvodnou, i když k průtahům došlo z objektivních důvodů. Účastník řízení nesmí být na svých právech krácen jen proto, že stát nedokáže plynulost soudního rozhodování zajistit. Jestliže k průtahům dojde na straně soudu, a to z jakýchkoli důvodů, může se účastník dožadovat nápravy i odškodnění. Instrukce doplněná o nové ustanovení § 7a⁵ by měla současně zajistit jednotnou správní praxi vyhodnocování stížností.

¹ Ustanovení § 1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv: „Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.“

² Problematice státní správy soudu je každoročně věnována část souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv. Všechny dosavadní zprávy jsou dostupné z www.ochrance.cz.

³ Ostatně za neúčinnou byla stížnost Evropským soudem pro lidská práva prohlášena již v rozhodnutí ze dne 23. 5. 2000 o přípustnosti stížnosti č. 37527/97 ve věci *Kuchař a Štis proti České republice* a dále pak například v rozsudku ESLP ze dne 10. 7. 2003 ve věci *Hartman proti České republice* (stížnost č. 53341/99).

⁴ Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích.

⁵ „(1) Stížnost na průtahy v řízení je důvodná nebo částečně důvodná i tehdy, došlo-li k závadám v plynulosti řízení v důsledku objektivních okolností na straně soudu.“

Ve zprávách o šetření při právním hodnocení věci vždy orgánům státní správy soudů **připomínám judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva** (dále jen „ESLP“), ve které se kriticky vyjádřily k nerespektování práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Snažím se tak ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv **přispívat k ochraně práva na spravedlivý proces,⁶ které v sobě zahrnuje právo na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě** (článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁷). Inspirován jsem přitom pravidlem, že *„řádný výkon spravedlnosti je třeba chápat zejména jako včasnou ochranu práv, neboť řádná realizace (aplikace) práva soudní mocí je, nikoliv v poslední řadě, i dostatečnou zárukou pro náhled a přesvědčení občanů uznávajících řádný pořad úsilí o dosažení práva, že se lze na justici spolehnout a na ni s důvěrou, coby respektovaného arbitra, přenést řešení sporů.“⁸*

Podle ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“)⁹ má *„každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“*

Za zcela zásadní považuji přístup ESLP ke zkoumání dodržování plynulosti řízení a respektování požadavku přiměřené lhůty. V této souvislosti ESLP zvažuje na straně jedné zájem stěžovatele na rychlém vyřízení věci, na straně druhé obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti.¹⁰ Z toho mimo jiné vyplývá, že neexistuje žádná abstraktně stanovitelná lhůta, kterou by bylo možno obecně považovat za přiměřenou. Otázka přiměřenosti délky řízení je ESLP tradičně zkoumána ve světle konkrétních okolností daného případu charakterizujících složitost věci, chování stěžovatele a státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele.¹¹ **ESLP v první řadě vychází z premisy, že státům Úmluvy přísluší organizovat své právní systémy takovým způsobem, aby jejich soudy mohly garantovat právo každého na konečné rozhodnutí v přiměřené lhůtě.** Z hlediska postavení jednotlivce proto není rozhodující, jaké příčiny vedly ke stavu, kdy o jeho věci není rozhodováno dostatečně rychle. Pro účely posuzování průtahů v řízení je nicméně klíčovým faktorem skutečnost, zda průtahy spočívají toliko na straně soudu nebo jsou vyvolávány také jednáním účastníků řízení. Z tohoto úhlu pohledu průtahy posuzuje i ESLP, který rozlišuje důvody zapříčiněné postupem státu a postupem účastníků řízení.¹² Pouze průtahy přičitatelné státu mohou vést ke konstatování překročení přiměřené lhůty.¹³ **V případě české justice lze z více než jedenáctileté praxe veřejného ochránce práv jako hlavní důvody průtahů v soudních řízeních uvést především**

(2) Objektivními okolnostmi na straně soudu se zejména rozumí nadměrný nápad podání, vysoký počet nedodělků, nedostatečné personální a technické vybavení soudů a dlouhodobější pracovní neschopnost soudních osob.“

⁶ Dle nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2004 sp. zn. IV. ÚS 628/03 musí být právo na spravedlivý proces aplikováno bezvýjimečně, stojí nad zákony.

⁷ „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, **bez zbytečných průtahů** a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99.

⁹ Publikována jako sdělení MZV č. 209/1992 Sb.

¹⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 3. prosince 2002 ve věci *Debbasch proti Francii*, stížnost č. 49392/99 (bod 43).

¹¹ Viz rozsudek ESLP ze dne 27. července 1997 ve věci *Philis proti Řecku*, stížnost č. 19773/92 (bod 35).

¹² Viz např. rozhodnutí ESLP ve věcech *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku* (rozsudek ze dne 13. července 1983, stížnost č. 8337/79, bod 29), *Guincho proti Portugalsku* (rozsudek ze dne 10. 7. 1984, stížnost č. 8990/80, bod 34 až 41), *Erkner a Hofauer proti Rakousku* (rozsudek ze dne 23. 4. 1987, stížnost č. 9616/81, bod 68).

¹³ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 19. března 2000, ve věci *Gergouil proti Francii*, stížnost č. 40111/98 (bod 19).

objektivní příčiny, které znemožňují dostatečně rychlé rozhodování. Tyto průtahy jsou pohledem ESLP a Ústavního soudu plně přičitatelné státu.

ESLP vůbec nepřihlíží k takovým **objektivním okolnostem, jako je zatíženost konkrétního soudce, špatné personální a technické vybavení soudů či špatná legislativa.** Popsaný přístup je projevem odpovědnosti státu jako celku za plnění svých mezinárodněprávních závazků vyplývajících z Úmluvy, ale také odpovědnosti státní moci vůči jednotlivci, jehož práva se stát zavázal zaručit. Pakliže je často zmiňována přetíženost soudů, ESLP netoleruje zejména obecný stav přetíženosti soudního systému, který není nijak řešen.¹⁴ Při sledování rozhodování ESLP považují za důležité dále zmínit, že soudy mají projevovat v řízeních požadovaný stupeň péče s ohledem na význam, který má dané řízení pro účastníka řízení. Mezi řízení, která mají zvláštní nebo mimořádný význam pro účastníky, ESLP řadí i řízení opatrovnická, ve kterých může mít plynutí času nezvratné důsledky pro soukromý či rodinný život.¹⁵ Navzdory uvedeným ideám se opakovaně setkávám rovněž v rodinněprávní agendě s vyjádřeními předsedů¹⁶ okresních soudů o dlouhodobém poddimenzování administrativních pracovníků soudu jako důvodu průtahů v soudních řízeních. **Považuji za alarmující, pokud český stát ani v případě péče soudu o nezletilé nedokáže zajistit dodržování práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.**

V neposlední řadě pak nemohu opomenout významné rozhodnutí ESLP ze dne 29. 3. 2006 ve věci *Apicela proti Itálii*, stížnost č. 64890/01, které prostřednictvím stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn. Cpjn 206/2010) výrazně ovlivnilo kompenzační řízení. Cílem stanoviska, které kromě jiného dává návod pro výpočet výše odškodnění, je zjednodušení a zkrácení kompenzačního řízení. **Ve Zprávě vládního zmocněnce za rok 2011 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k ESLP** bylo uvedené stanovisko Nejvyššího soudu ČR prezentováno jako pozitivní změna na poli délky řízení o odškodňování. Současně ale zaznělo, že bude třeba pokračovat v přijatých opatřeních a sledovat průměrné délky jednotlivých druhů řízení, zejména pokud jde o citlivá opatrovnická řízení a pracovní spory.

Nelze opomíjet ani dlouhodobou a ustálenou **judikaturu Ústavního soudu**, která již několikrát¹⁷ připomněla, že by neměly být tolerovány zásahy do ústavně zaručeného práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, které je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces.¹⁸ Dle Ústavního soudu „*ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení.*“¹⁹ I když se citovaný nálezný vztahuje k činnosti správních úřadů, lze ho s ohledem na smysl a účel článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vztáhnout na jakýkoliv výkon veřejné moci (tedy i výkon moci soudní). V rozhodnutí

¹⁴ Viz rozsudek ESLP ze dne 13. července 1983 ve věci *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, stížnost č. 8337/79 (body 27-32).

¹⁵ Viz rozsudek ESLP ze dne 29. června 2004 ve věci *Voleský proti České republice*, stížnost č. 63267/00 (bod 106).

¹⁶ Viz např. vyjádření místopředsedy Městského soudu v Brně JUDr. Zdeňka Sýse ze dne 23. 1. 2012 sp. zn. Spr 185/2012, vyjádření předsedkyně Okresního soudu v Hodoníně Mgr. Lenky Králíkové ze dne 30. 3. 2012 sp. zn. Spr 888/2011.

¹⁷ Sp. zn. II. ÚS 408/03, IV. ÚS 36/04, I. ÚS 660/03, I. ÚS 600/03, I. ÚS 543/03, II. ÚS 284/04, IV. ÚS 392/05, III. ÚS 2979/09.

¹⁸ Zakotveného v člancích 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odst. 1 Úmluvy.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02. viz www.nalus.usoud.cz.

I. ÚS 600/03 pak Ústavní soud konstatoval, že „pro posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy především jednání rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost.“²⁰

V nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2427/11 ze dne 15. 2. 2012 byl **shledán neefektivní další institut směřující k zajištění plynulosti řízení - návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.**²¹ Dle Ústavního soudu v případě objektivních průtahů v řízení nelze, s ohledem na princip rovnosti, efektivnost stížnosti na průtahy v řízení a návrhu na určení lhůty posuzovat pouze zorným úhlem ochrany jen individuálního práva účastníka řízení, a to na úkor porušení zákazu diskriminace dalších osob při výkonu jejich základních práv. Současně také zazněl ze strany Ústavního soudu naléhavý apel na příslušné orgány reprezentující státní moc, „aby zásahy do základních práv byly odstraněny a eliminovány, a to nejen v rovině organizace a personálií justice, ale i v rovině legislativní, kde nyní projednáváný případ ilustruje (agenda EC), že i bohulibá, ovšem nekoncepční a nepromyšlená, resp. nedotažená snaha o zjednodušení a efektivitu, může mít efekt zcela opačný, ba destruktivní.“

Při šetření podnětů z oblasti státní správy soudů vždy důsledně dbám o to, aby všechny prostředky nápravy průtahů v řízení byly co nejefektivnější. Svým působením se snažím ovlivnit jak vyřizování stížností na průtahy v řízení, tak rozhodovací praxi návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, a rovněž se zabývám kompenzačním řízením (poskytování náhrady škody a přiměřeného zadostiučinění). Uvedené právní prostředky nápravy průtahů by měly sloužit pro řešení ojedinělých selhání soudů. Z dosavadní praxe veřejného ochránce práv však lze učinit jednoznačný závěr, že tomu tak není. V naprosté většině případů, kdy jsou průtahy v soudním řízení shledány, nejde totiž o subjektivní zavinění soudce, ale o **objektivní okolnosti, které znemožňují průchod právu (spravedlnosti) v přiměřené lhůtě.** Předsedové soudů²² oprávněně zdůvodňují průtahy v soudním řízení **nárůstem nápadu věcí** (mnohdy umocněným vysokým počtem nedodělků z předchozích let) a **nedostatečným personálním a technickým vybavením soudů** (zejména dlouhodobé **poddimenzování administrativních sil**).

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03.

²¹ Institut návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu byl do zákona o soudech a soudcích vložen novelou zákona č. 192/2003 Sb. (účinnost od 1. července 2004) v reakci na opakovanou kritiku ČR znějící ze strany Evropského soudu pro lidská práva, který považoval možnosti nápravy soudních průtahů dlouhodobě za nedostatečné.

²² Viz např. vyjádření místopředsedy Krajského soudu v Brně Mgr. Jana Kozáka ze dne 3. 1. 2011 sp. zn. St 314/2010, vyjádření předsedy Obvodního soudu pro Prahu 5 JUDr. Tome Frankiče ze dne 29. 8. 2011 sp. zn. 60 Spr 1107/2011, vyjádření předsedy Okresního soudu v Břeclavi JUDr. Josefa Mužíka ze dne 3. 11. 2011 sp. zn. 0 Spr 768/2011, vyjádření místopředsedkyně Okresního soudu v Teplicích JUDr. Jany Adamcové ze dne 22. 11. 2011 sp. zn. Spr 872/2011, vyjádření místopředsedy Městského soudu v Brně JUDr. Zdeňka Sýse ze dne 23. 1. 2012 sp. zn. Spr 185/2012, vyjádření předsedkyně Okresního soudu v Hodoníně Mgr. Lenky Králíkové ze dne 30. 3. 2012 sp. zn. Spr 888/2011, vyjádření předsedkyně Okresního soudu v Jablonci nad Nisou JUDr. Vladimíry Kohoutkové ze dne 5. 4. 2012 sp. zn. Spr 162/2012, vyjádření předsedy Okresního soudu v Jihlavě JUDr. Vladimíra Sovy ze dne 19. 4. 2012 sp. zn. Spr 50 St 13/2011-8, vyjádření předsedkyně Obvodního soudu pro Prahu 1 JUDr. Jany Červinkové ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Spr 4512/2012 a mnoho dalších.

Zajištění řádné správní praxe při nakládání s prostředky nápravy průtahů v soudním řízení nemůže samo o sobě přinést systémové řešení. Může pouze napravit individuální křivdy způsobené účastníkům soudních řízení. V této souvislosti je třeba uvést, že **předsedové soudů nemohou důsledně naplnit své dohledové povinnosti, stojí-li za průtahy v soudních řízeních objektivní příčiny, jejichž odstranění je limitováno finančními prostředky soudu.** Hledání systémových řešení nepříznivého stavu soudnictví je tedy pouze na státu, resp. na ústředním orgánu státní správy soudů Ministerstvu spravedlnosti.

I přes vědomí respektování rozpočtové odpovědnosti proto **podporuji návrh Ministerstva spravedlnosti na zvýšení počtu zaměstnanců a závazného objemu prostředků na platy zaměstnanců a souvisejících výdajů v resortu justice v letech 2012 až 2014.**²³ Dovoluji si však současně zdůraznit, že tento návrh je opatřením reagujícím jen na omezené spektrum aktuálních problémů justice. Z uvedeného důvodu jej považuji **pouze za dílčí krok k postupnému naplnění optimálních podmínek** pro zajištění soudního rozhodování v přiměřených lhůtách bez průtahů.

Na podporu Ministerstva spravedlnosti musím současně připomenout výjimečnost jeho postavení z hlediska dělby moci ve státě. Demokratický právní stát stojí na třech pilířích, moci zákonodárné, výkonné a soudní. Moc zákonodárná pravidla obecně stanovuje, další moc je vykonává a moc soudní bdí nad jejich kontrolou a ochranou jednotlivců. **Dlouhodobé selhávání soudní moci z důvodů přičitatelných státu (nedostatečného materiálního a personálního zabezpečení soudů) může vést ke ztrátě důvěry občanů v demokratický právní stát a v právo samotné.** Dle Ústavního soudu, *„jestliže stát nezabepečí řádný průběh soudního řízení, jedná se vlastně o odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae), kdy jednak nejsou práva jednotlivců náležitě chráněna a jednak se snižuje ochota jednotlivců svěřit soudu svou věc, což může vést až k tomu, že své záležitosti řeší právem neaprobovanými cestami.“*²⁴ Právě proto si Ministerstvo spravedlnosti jako předkladatel návrhů k řešení materiálního a personálního zabezpečení soudů zasluhuje výjimečnou pozici při přerozdělování veřejných prostředků.

Nutnost masivně personálně a materiálně sanovat justici považuji za neoddiskutovatelný fakt. Nezmění-li se radikálně přístup k potřebám justice, možná budeme mít moderní úřady, ale za nimi bude s několikaletým zpožděním „pokulhávat“ soudní systém. Upřímně jsem přesvědčen o tom, že by vláda České republiky měla přistoupit **ke komplexnímu řešení dlouhodobě nepříznivého stavu justice**, aby soudy mohly plnit své základní poslání poskytovat ochranu subjektivním právům kvalitně, spravedlivě a v přiměřeném čase. Primární by měla být vždy snaha o řešení vlastních příčin dlouhotrvajících soudních řízení. Právní prostředky nápravy průtahů by měly sloužit pouze pro řešení individuálních subjektivních excesů soudů. Ostatně jedině nápravou samotných příčin nepříznivého stavu soudnictví může stát předejít vynakládání rok od roku narůstajícího objemu veřejných prostředků na náhrady škody a přiměřeného zadostiučinění z důvodu nerespektování práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

²³ Čj. 32/2012-EO-R, připomínky ochránce čj. PDCJ 820/2012.

²⁴ Nález ÚS ze dne 22. 1. 2004 sp. zn. IV. ÚS 475/03.