6. 11. 2024

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Omezení přístupu k Nejvyššímu soudu v rámci dovolání, cui bono?

Aktuálně leží v Poslanecké sněmovně pozměňovací návrh poslankyně Evy Decroix, k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění občanský zákoník, a další související zákony, který má zcela zásadním způsobem změnit koncepci dovolání v civilních věcech (sněmovní tisk 728). Dovolání má být napříště možné podat – až na úzký okruh odůvodněných výjimek – proti všem rozhodnutím odvolacího soudu, včetně rozhodnutí ve věcech rodinného práva. Navrhovaná úprava pak vychází z obrácené koncepce přípustnosti, než je tomu dosud; dovolání není ex lege přípustné, ledaže je Nejvyšší soud svým rozhodnutím připustí.

Nevysloví-li Nejvyšší soud přípustnost dovolání (nepřipustí-li je), bez dalšího je odmítne jako nepřípustné, přičemž toto usnesení nebude Nejvyšší soud nově povinen sic! jakkoli zdůvodňovat. Podle důvodové zprávy má jít o kruciální bod navrhované úpravy, umožňující Nejvyššímu soudu tzv. filtraci či selekci nápadu.

S navrhovanou koncepcí dovolání coby advokát zásadně nesouhlasím, neboť ve svých důsledcích vede k omezení přístupu jednotlivce k Nejvyššímu soudu v rámci ochrany jeho individuálních subjektivních práv oproti současnému stavu. Jedná se tak o změnu k horšímu, snižuje se tím totiž právní ochrana jedince (procesní standard). **Lze se totiž důvodně obávat, že Nejvyšší soud nově (budu-li parafrázovat) „pro les neuvidí stromy“.**

Hrozí totiž, že dovolací soud se v rámci selekce nápadu bude zabývat jen omezeným okruhem otázek „zásadního významu“ (= salonní justice) s tím, že zde bude tendence různá pochybení nižších soudů při právním hodnocení hmotněprávních a procesně právních otázek (bez předem jasných pravidel) přehlížet (zatímco za stávající úpravy dovolání by byl Nejvyšší soud v řadě případů takové vadné rozhodnutí nucen zrušit či změnit), jelikož se jedná jen o „nepodstatné“ či chcete-li „běžné“ porušení zákona (popř. že již daná otázka řešena byla, ačkoliv ve skutečnosti řešena nebyla; nová úprava nebude Nejvyšší soud „motivovat“ řešit různé modifikace již dříve rozhodnuté otázky ve všech souvislostech), k čemuž Nejvyššímu soudu bude systémově napomáhat právě to, že nebude muset odmítnutí dovolání z důvodu jeho nepřípustnosti odůvodňovat, zatímco pokud by se měl případem meritorně zabývat, musel by podle návrhu přípustnost dovolání zdůvodnit.

O tom, že se nejedná o lichou obavu, svědčí kupř. závěry plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, ze dne 21. 2. 2012, kterým došlo ke zrušení ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, uplynutím dne 31. 12. 2012. Plénum Ústavního soudu se přitom tímto problémem zabývalo na návrh II. senátu Ústavního soudu, který tento svůj postup odůvodnil následovně: *„Vágnost napadeného ustanovení, která umožňuje Nejvyššímu soudu nepředvídatelné rozhodování o přípustnosti dovolání, odporuje dle názoru II. senátu Ústavního soudu nárokům, které na zákon klade normativní princip právního státu (čl. 1 Ústavy), a nesplňuje ani požadavky na kvalitu zákona omezujícího základní práva (čl. 4 odst. 2 Listiny), neboť napadené ustanovení je třeba považovat za formální zákon, který limituje základní právo na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Má-li ovšem jít o řádný zákon v materiálním smyslu, musí být pro účastníka řízení (po odborné poradě s advokátem, jehož přítomnost je v dovolacím řízení obligatorní) seznatelné, že zákonné pravidlo dopadá i na jeho případ. Naopak, za zákon v*

materiálním smyslu nelze považovat takovou úpravu, která pro svou vágnost a neurčitost neumožňuje účastníkovi řízení přizpůsobit své chování (rozhodnout o podání či nepodání dovolání) zákonu, neboť jeho obsah není seznatelný.“

Zjednodušeně řečeno, vyslovit nepřípustnost dovolání bude zcela bezpracné, zatímco vyslovit jeho přípustnost bude vyžadovat aktivitu soudců. Z čistě psychologického hlediska taková úprava vhodná není, přitom nikterak nezastírám, že i v současném modelu lze dosíci s trochou námahy a invence obdobného výsledku metodou Ctrl + C a Ctrl + V.

Následná ochrana v podobě zásahu Ústavního soudu je jen iluzorní, neboť ten je strážcem ústavnosti a nikoliv vykladačem „jednoduchého“ práva a je navíc otázkou, jak moc široké (úzké) hrdlo by bylo zvoleno při kasaci rozhodnutí Nejvyššího soudu pro porušení práva dovolatele na spravedlivý proces v případech (neústavního) odmítnutí dovolání pro jeho nepřípustnost **a zdali je takové řešení (přezkoumávání „nepřezkoumatelných“ rozhodnutí) vůbec „systémové“ či dokonce ústavně souladné**, k tomu viz níže. O tom však zdůvodnění návrhu mlčí.

Již v **plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, ze dne 21. 2. 2012** totiž v minulosti Ústavní soud konstatoval, že: *„Jako obiter dictum Ústavní soud dodává, že se tímto rozhodnutím nevyjadřuje obecně **k otázce možnosti skutečného "výběru" věcí, tj. k institutu a certiorari, resp. k institutu přijatelnosti podání, neboť k tomu v naznačených souvislostech nevidí důvod. Pouze připomíná, že tento institut je stěží uplatnitelný pro poměry Nejvyššího soudu, jehož rozhodnutí musí zůstat plně přezkoumatelná z hledisek ústavnosti v rámci řízení o ústavních stížnostech.** Důvody pro takový požadavek byly uvedeny již např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 202/05 ze dne 16. 3. 2006 (N 60/40 SbNU 579), ve kterém mj. sdělil: "Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 32, nález č. 15, vyhlášen pod č. 153/2004 Sb.) zabýval v souvislosti s návrhem na zrušení ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř. otázkou, jaké požadavky musí splňovat rozhodnutí dovolacího soudu o odmítnutí dovolání z důvodu nenaplnění podmínky plynoucí z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. V tomto nálezu poukázal na svůj nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 3, nález č. 34), dle kterého se nezávislost rozhodování obecných soudů uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci; procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy, a jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, **je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit…**“*

Obávám se tedy, že je zde nebezpečí následujícího. Bude-li mít právní otázka řešená v rozhodnutí odvolacího soudu význam pro rozhodnutí konkrétní věci (v jednotlivém případě), bude Nejvyšší soud odmítat (implicitně, jak výše řečeno, pozměňovací návrh nevyžaduje odůvodňování takového rozhodnutí) přípustnost dovolání na základě argumentu, že postrádá zásadní význam z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (pro jejich judikaturu), např. proto, že její řešení je dáno neopakovatelnými a nezaměnitelnými skutkovými okolnostmi případu. Odmítnutí zabývat se případně i vadně procesně či hmotněprávní posouzenou věcí znamená tedy riziko v podobě odepření spravedlnosti v konkrétním případě, které může vyústit až v porušení zásady rovnosti před zákonem.

K odmítnutí dovolání (u něhož nebyla vyslovena přípustnost, tj. které neprošlo selekcí nápadu) není navíc potřeba dle pozměňovacího návrhu (§ 243c odst. 3 OSŘ) jednomyslného rozhodnutí tříčlenného senátu ani zde nerozhoduje žádné větší soudcovské těleso.

Jistě, nad podobou optimálního konceptu dovolání (s přihlédnutím k různým omezením, ať už personálním, věcným, časovým, finančním či jiným) lze debatovat dlouhé hodiny. Je možné se

inspirovat v zahraničí a následně hledat svou vlastní cestu s ohledem na soudržnost našeho vnitrostátního právního řádu. Nic jako ideál neexistuje. I zde totiž platí okřídlené úsloví co dva právníci, to tři různé právní názory na úpravu dovolání. A ano, v krajním případě můžeme dovolání v civilních věcech zrušit bez náhrady, protože existenci tohoto opravného prostředku z ústavně právních dokumentů dovodit nelze. Viz např. **nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2939/23**: *„Ústavní soud úvodem připomíná, že ve své konstantní judikatuře nepovažuje právo na dovolání za ústavně garantované; z pohledu ústavněprávního by obstála i úprava, v níž by tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec, jestliže by plnění úkolů vrcholného soudního orgánu (čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy) bylo zajištěno jinými procesními prostředky.*"

Jsem nicméně přesvědčen, že obecné soudy v našem ústavním systému jsou zde zejména proto, aby poskytovaly ochranu subjektivním právům. K tomu srov. čl. 90 Ústavy: *„Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům…*" **Soudy tak mají primárně rozhodovat jednotlivé kauzy (a to včetně vrcholných soudů), a nikoliv si vybírat nápad a dovolání odmítat bez odůvodnění (a zjednodušovat si tak práci), což znemožňuje kontrolu soudu ze strany účastníků řízení a veřejnosti** a vnáší to do systému značný prvek nedůvěry v intencích morálního hazardu, zdali soudci podané dovolání vůbec četli. Jedná se totiž o mocný nástroj s rizikem zneužití v duchu hesla, komu chceme, pomůžeme, komu nechceme, nemůžeme. Jak je přitom známo, člověk je od přírody líný tvor. A soudce (třebaže vrcholné instance) je taktéž člověk; pro korektnost uvádím stejně jako advokát (ten však není součástí státní moci…) atd.

Vážně chceme, aby soudní rozhodování bylo zatíženo touto „pachutí" (netransparentností, nepředvídatelností, rizikem libovůle apod.)? Na odůvodnění rozhodnutí byť stručném v podobě odkazu na judikaturu, které věc řeší, a pro jejichž změnu či odchýlení se od nich neshledal Nejvyšší soud důvod, je třeba (z důvodu zachování důvěry občanů v soudní rozhodování) trvat, a to v jakékoliv koncepci dovolání.

Mám za to, že současná koncepce dovolání (jedná se o mou individuální – logicky omezenou zkušenost a představivost) **v rámci které je ochrana subjektivních práv účastníků řízení přeci jen primárním účelem a veřejný zájem na zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy jeho vedlejším produktem, je** (i přes veškeré namítané problémy) **ve svém základu (pro adresáty právních norem) v našich reáliích lepším systémem** (poskytuje vyšší míru ochrany subjektivních práv jednotlivce, zakládá větší míru právní jistoty, předvídatelnosti práva a ve výsledku má i větší potenciál sjednocovat judikaturu), **než který navrhuje zavést zmíněný pozměňovací návrh**.

Jak uvádí totiž Ústavní soud ve svém **nálezu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05**: *„Ochranu subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážit nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi ‚dodavatelem materiálu' pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.*"

Nejvyšší soud přitom může již za současné právní úpravy vydávat tzv. **sjednocující stanoviska**, viz § 14 odst. 3 zákona o soudech a soudcích: *„Nejvyšší soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.*"

Pokud bych si měl tedy vybrat mezi následujícími scénáři[1], hlasuji pro tým „A“, jelikož v českých poměrech by dle mého soudu zakotvení selekce případů Nejvyšším soudem nevedlo k výsledkům, které jsou nastíněny (až poněkud idylicky a nekriticky) ve variantě „B“ (zatímco varianta „A“ je uměle démonizována), nýbrž by v „Podhradí“ dle mého soudu došlo ještě k větší nejednotnosti v rozhodování, než je tomu doposud, kdy soudy nižších stupňů by mohly hřešit (k újmě práv účastníků řízení) na to, že jim Nejvyšší soud v rámci selekce případů leccos promine:

„Nejvyšší soud A rozhodoval ročně tisíce případů. Stovka jeho soudců obývající stovky kanceláří v budově s nekonečnými chodbami byla vždy plně vytížena. Každý soudce vyprodukoval ročně stovky soudních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že případy se často příliš nelišily, soudce používal stejného zdůvodnění. Pouze je kopíroval z jednoho rozhodnutí do druhého. Bohužel i tehdy, kdy se jednalo o případy nové, zásadní či komplikované, bylo vzhledem k permanentní časové tísni rozhodnutí a jeho odůvodnění kusovité a nepříliš propracované. Celý systém se postupem času zvrhával ve scestný rituál: davy šedavých, nevýrazných kancelářských myší ukrytých za hromadou spisů produkují tisíce obdobných rozhodnutí. K těmto myším přistupuje jednotlivec se žádostí o revizi svého případu, aniž by, vzhledem k povšechné a mělké rozhodovací činnosti, jakoukoliv skutečnou revizi čekal. Vydaná rozhodnutí nikdo nečetl. Jednak jich bylo tolik, že je nikdo ani fyzicky číst nezvládal, a jednak v nich stejně nikdo nikdy nenašel nic nového či převratného.

Nejvyšší soud B byl odlišný. Ač se jednalo o soud menší, jeho rozhodovací činnost byla všeobecně známá a uznávaná. Jeho nápad případů byl, stejně jako v případě soudu A, značný. Tento nápad však byl, s ohledem na právní význam a okolnosti případu, podroben selekci. Díky této selekci byl Nejvyšší soud B schopen vybírat případy nové, zásadní povahy, které nebyly doposud jeho rozhodovací činností řešeny, či případy, kde existovaly rozdíly v právních názorech mezi soudy nižších stupňů. Za pomoci podobné selekce mohl Nejvyšší soud racionálně zacházet se svými omezenými časovými a lidskými zdroji: případům, vyčleněným k projednání, se soud věnoval detailně. Jeho propracovaný právní názor a argumentace v řádově desítkách či stovce případů ročně byly široce čteny, diskutovány. Byly předmětem akademických rozborů a právních analýz. Jak nižší soudy, tak odborná veřejnost byly schopny rozhodovací činnost soudu vstřebat a řídit se jí.“

Čili ano, byť konstrukce opravného prostředku k nejvyšší soudní instanci typu a certiorari není v zásadě v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, soudím, že lépe se poslouží spravedlnosti na vrcholných soudech v jednotlivých případech tisíci obdobnými rozhodnutími (je totiž veřejným tajemstvím, že soudy prvního stupně, leckdy i soudy odvolací, netrpí zrovna sentimentem svá rozhodnutí nějak zvlášť sofistikovaně právně zdůvodňovat, proto bitva stran právní argumentace mnohdy u Nejvyššího soudu teprve začíná a nikoliv končí), než usměrněním judikatury významnými případy a že je lepší pro ochranu práv jednotlivce časově velice omezený (v rámci omezených zdrojů i „povrchní“ přezkum každé kauzy), než „skutečný“ rozbor a domýšlení klíčových případů vykonávajících řídící funkci do všech možných (i nemožných) souvislostí, kdy takový systém by mohl naopak představovat plýtvání zdroji, pokud by si Nejvyšší soud v rámci selekce nápadu vymezil jen omezený počet případů, nad kterými by bádal neúměrně dlouho, ačkoliv si to po něm lid (a ani systém) nežádá. Nevšiml jsem si přitom, že by pozměňovací návrh plédoval pro redukci soudců Nejvyššího soudu…

Neodpustím si pak následující poznámku, a to s ohledem na to, že na pozměňovacím návrhu, jak plyne z veřejně dostupných zdrojů, pracovali někteří soudci Nejvyššího soudu, a že jsou to právě soudci, kteří aktuálně vyzývají vládu, aby nezasahovala do jejich platu neústavním způsobem[2].

Pozměňovací návrh (který zcela zásadním, tj. koncepčním způsobem mění podobu dovolání v civilních věcech v České republice) má evidentně povahu tzv. přílepku. Byl totiž předložen v rámci druhého čtení poslaneckým návrhem k vládní novele občanského zákoníku a přitom s předmětem dané novely nikterak nesouvisí, protože uvedená vládní předloha úpravu dovolacího řízení nikterak nemění. Dle mého soudu jde o typický případ tzv. **divokého jezdce**.

S největší pravděpodobností se proto jedná o neústavní postup, k tomu srov. např. plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, ze dne 15. 2. 2007: *„Pozměňovací návrh, který mění projednávaný návrh zákona, musí být pozměňovacím návrhem nejen ve formálním, ale i materiálním smyslu: musí skutečně toliko pozměňovat předkládaný návrh zákona, tzn. musí se týkat téhož předmětu návrhu, jeho základní účel musí mít úzký vztah k základnímu účelu projednávaného návrhu zákona a nesmí extenzívně vybočit z takto omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Schválení zákona s pozměňovacím návrhem nesplňujícím tyto podmínky porušuje principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména princip dělby moci, demokratičnosti legislativního procesu, předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, obchází institut zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušuje právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona (čl. 44 Ústavy).“*

Každopádně minimálně (s ohledem na podstatu navrhované změny koncepce dovolání) jde o postup ne zcela korektní.

A naopak je korektní se ptát, zdali je po změně koncepce dovolání politická poptávka z pohledu adresátů práva (státní moc včetně moci soudní totiž slouží lidem a ne naopak), anebo se jedná toliko o prosazování individuálních zájmů, představ, přání či potřeb (některých) soudců Nejvyššího soudu? Mají si psát soudci pozměňovací návrhy zákonů pro sebe ušité na míru (bez celospolečenské diskuze, předložených studií, zahraniční komparace a vyhodnocení vnitřní koherence mimořádných opravných prostředků, vazby na ústavní přezkum apod.), a to bez toho, aniž by taková úprava prošla standardním legislativním kolečkem (stejně jako např. novela advokátního tarifu, zákona o advokacii apod.), které zahrnuje také věcnou oponenturu a zohlednění zájmů i jiných subjektů, než samotných soudců (resp. advokátů)? Samé otázky!

Závěrem z procesní opatrnosti ohlašuji svou (individuální) podjatost, protože jak se obecně traktuje, právní džungle v podobě nepřehledné judikatury vyhovuje zejména advokátům a nikoliv snad jejich klientům a jsem tudíž ve střetu zájmů, abych tomu oponoval. I tak jsem však stále toho smýšlení, že stávající systém dovolání v civilních věcech slouží jeho adresátům lépe, než navrhovaný „cherry picking“ systém.

Méně, v případě ochrany práv jednotlivců, zde neznamená více. Lepší džungle s ochranou, než bez ochrany…

I když rozhodování o dovolání je právním prostředkem zajišťujícím jednotnost rozhodování soudů, mělo by dle mého názoru i nadále plnit tento účel prostřednictvím rozhodování v konkrétních věcech (v jednotlivých případech), aniž by mohlo být jakkoliv významné, jaký má (může mít) taková konkrétní věc judikatorní přesah. **Potřeba sjednocení judikatury soudů by neměla převážit nad ochranou práv jednotlivce (čl. 4 Ústavy), k čemuž systém na pomezí a certiorari vybízí.**

Pojďme o věci seriózně diskutovat (řada předestřených argumentů ze strany soudců je zcela validních), k čemuž ovšem pokoutný přílepek prostor opravdu neposkytuje.

JUDr. Vladimír Janošek,
advokát

ARROWS advokátní kancelář, s.r.o.

Plzeňská 3350/18
150 00 Praha 5 – Smíchov

Tel.: +420 731 773 563
e-mail: janosek@arws.cz

---

[1] Příklady převzaty z článku: BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy, 2006, č. 22, s. 1-12.

[2] K tomu viz např. >>> zde.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání