

## **Jak na to, aby v ČR soudy rozhodovaly rychleji?**

Analýza současného stavu délky soudních řízení a návrhy řešení

Zadavatel: **Jakub Michálek**, Poslanec Poslanecké sněmovny PČR

Zpracovatel: **David Zahumenský**, advokát se sídlem Krkoškova 28, 613 00 Brno (zpracovali: Mgr. David Zahumenský, JUDr. Andrej Lobotka, Ph.D.)

### **I. Vývoj průměrné délky soudního řízení v posledních letech**

U délky civilních řízení v je v posledních letech možné pozorovat klesající tendence. Oproti roku 2016 klesla průměrná délka civilních řízení z 325 dnů na 277 dnů v roce 2017.

<b>Průměrná délka civilních řízení</b>										
rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	495	363	315	305	369	398	390	364	325	277

Průměrná délka trestních řízení v letech 2008 až 2015 postupně klesala z 226 dnů v roce 2008 na 155 dnů v roce 2015. V posledních dvou letech (2016, 2017) je tedy možné pozorovat nárůst délky trestního řízení. V roce 2016 došlo k navýšení na 173 dnů, v roce 2017 to bylo 177 dnů.

<b>Průměrná délka trestních řízení</b>										
rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	226	219	215	199	185	179	168	155	173	177

Po celkem výrazném prodloužení opatrovnického řízení v roce 2016 (na 202 dní) došlo v roce 2017 opět k určitému zrychlení, když průměrná délka opatrovnického řízení byla 195 dnů.

<b>Průměrná délka opatrovnických řízení</b>										
rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	174	173	173	171	176	172	171	179	202	195

Jako velmi nežádoucí lze označit nárůst případů, které do právní moci trvají přes 2 roky. Zatímco po roce 2010 se dařilo udržet počet takových věcí pod 2 tisíce, v roce 2016 došlo ke skokovému nárůstu na více než 3 tisíce a loni jejich počet přesáhl 3 a půl tisíce případů. Může se přitom jednat například o spory o svěřením dítěte do péče, stanovení výživného a podobně, kde jsou v sázce zájmy nezletilých dětí a dá se říct, že „čas běží rychleji“, než v jiných věcech.



Oproti zlepšující se situaci v civilní justici, ve správním soudnictví sledujeme vcelku setrvalý značně nevyhovující stav. Průměrná délka meziročně stoupla z 501 v roce 2016 na 503 dnů v roce 2017.

Průměrná délka soudních řízení správních					
rok	2013	2014	2015	2016	2017
dny	493	528	529	501	503

Nejhorší je situace v Praze, kde přes 40% věcí trvá déle než 2 roky. Ministerstvo spravedlnosti v roce 2017 posílilo personální situaci například právě na Městském soudě v Praze, který má správní agendu v Praze na starosti, ale než se nějaké změny projeví, bude to patrně nějakou dobu trvat. Občané si tedy zejména pokud podávají žaloby proti rozhodnutím centrálních orgánů (jako jsou ministerstva), musejí na rozhodnutí mnohdy počkat i několik let. K celkem podstatnému zhoršení situace došlo na jižní Moravě, kde průměrná délka správního soudnictví narostla z 508 dnů na 554 dnů.



## **II. Rozbor příčin vývoje nepřiměřené délky řízení v posledních letech**

Pokud jde o civilní řízení, je nutno poznamenat, že s účinností k 1. 7. 2014 došlo vyhláškou ministerstva spravedlnosti č. 120/2014 Sb. k zásadní novelizaci advokátního tarifu, kdy se od půlky roku 2014 mnohdy věřitelům nevyplatí vymáhat drobné částky za bagatelní částky (různé nedoplatky apod.) Dochází tak k podstatnému snížení počtu věcí, které civilní soudy řeší (například v roce 2015 řešily přes půl milionu občanskoprávních případů, v roce 2017 to bylo zhruba 390 tisíc). Soudy tak mají možnost řešit nedodělky a skutečně se zkrátil také počet sporů, které trvají déle než 2 roky. K podstatnému zrychlení řízení došlo také v tradičně délkou řízení nejvíce postižených regionech, tedy v severních Čechách a na jihu Moravy.

V oblasti trestního řízení po zavedení zkráceného přípravného řízení a zjednodušeného trestního řízení před soudem v roce 2002 jsme řadu let sledovali zrychlování trestní justice. V roce 2014 ale toto zrychlování zřejmě „narazilo na dno“. Navíc právě v roce 2014 Nejvyšší soud vydal rozhodnutí, které omezuje nadměrné užívání zkráceného přípravného řízení v praxi. Od roku 2015 se tak průměrná délka trestního řízení pomalu zvyšuje.

V oblasti opatrovnického řízení nejsou příčiny zpomalení justice po roce 2015 snadno identifikovatelné, vliv mohl mít nový občanský zákoník, který přenesl na opatrovnické soudy některé nové povinnosti (například povinnost přezkoumat svéprávnost všech osob, které byly podle předchozí právní úpravy zcela zbaveny způsobilosti k právním úkonům).

V oblasti správního soudnictví vidíme poměrně setrvalý stav, který je zřejmě v první řadě důsledkem situace, kdy přetíženost správních soudů zůstávala dlouhodobě neřešena.

**Zkušenosti z civilního řízení i trestní justice ukazují, že nejsnáze je možné dosáhnout urychlení soudního řízení tím, pokud se sníží počet věcí projednávaných před soudy. V oblasti civilních soudů mělo značný vliv to, že „odpadlo“ množství bagatelních sporů, které se věřitelům ekonomicky nevyplatí vymáhat. V trestním řízení pak značný vliv mělo zavedení možnost skončit řízení prostřednictvím trestního příkazu, kdy může zcela odpadnout nutnost vedení dokazování před soudem.**

## **III. Situace na jednotlivých soudech**

Mezi jednotlivými soudy existují propastné rozdíly, co se týče průměrné délky řízení. V roce 2017 bylo rozpětí mezi nerychlejšími a nejpomalejšími okresními soudy u civilních řízení poměrně značné. Nejpomalejší byl již tradičně Okresní soud Chomutov s průměrnou délkou 610 dnů. Nejrychlejší pak Okresní soud v Pelhřimově s průměrnou délkou 109 dnů. Rozdíl je tedy více než pětinasobný. Mezi nejpomalejšími soudy je již tradičně možné najít Okresní soud v Chomutově, Okresní soud v Břeclavi, Ústí nad Labem, pražské obvodní soudy (Praha 6, Praha 2, Praha 9, Praha 8, Praha 7) či Městský soud v Brně. Mezi trojici nejrychlejších soudů pak patří Okresní soud v Pelhřimově (v roce 2016 byl druhým nejrychlejším s průměrnou délkou 132 dnů), Táboře a Českém Krumlově.



I rozpětí mezi nerychlejším a nejpomalejším okresním soudem u trestních řízení je více než pětinasobné. Nejrychlejším byl v roce 2017 stejně jako rok předtím Okresní soud ve Svitavách s průměrnou délkou řízení 64 dnů, zatímco nejpomalejší byl Okresní soud v Děčíně s průměrnou délkou 369 dnů. V tabulce TOP10 nejpomalejších okresních soudů za rok 2017 se

již tradičně kromě Okresního soud v Děčíně, nachází i Okresní soud v Ústí nad Labem (který byl nejpomalejší v roce 2016), Jablonci nad Nisou, Chomutově, České Lípě, Liberci, Litoměřicích a Chebu.



Obdobná situace je i u opatrovnických řízení:



6



Obdobné rozdíly je možné pozorovat i v minulých letech. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Srov. pro civilní řízení <https://www.mapaprutahu.cz/blog/prumerna-delka-civilnich-rizeni-v-roce-2016>, pro trestní řízení <https://www.mapaprutahu.cz/blog/prumerna-delka-trestnich-rizeni-v-roce-2016> a pro opatrovnické řízení <https://www.mapaprutahu.cz/blog/prumerna-delka-opatrovnickych-rizeni-v-roce-2016>.



**Za zcela zásadní nedostatek lze považovat skutečnost, že přestože existují dlouhodobě značné rozdíly mezi průměrnou délkou jednotlivých soudů, neexistuje komplexní analýza, která by se snažila tyto rozdíly vysvětlit. Bez toho, abychom znali důvody pro takto rozdílnými daty není reálně možné cokoli systematicky měnit a reformní snahy měřit.**

#### **IV. Navrhovaná řešení**

##### **IV.1. Omezení nápadu věcí u soudů**

Zkušenosti ukazují, že nejjednodušší způsob, jak snížit délku soudního řízení je "odebrat práci" soudům a soudcům, tedy snížit nápad věcí. Snížení nápadu se dá dosáhnout dvěma způsoby. Prvním je přímé znemožnění přístupu k soudu v určitých věcech, což by však v civilních věcech bylo v rozporu s ústavním pořádkem (přesto existují také určité nástroje, jako je například omezení přezkumu v odvolacím či dovolacím řízení apod.). V trestních věcech připadá do úvahy dekriminalizace některých trestných činů. Druhý způsob, jak snížení nápadu dosáhnout, je nepřímý, kdy se stíží přístup jednotlivců k soudu. Příkladem, kdy došlo z pohledu délky řízení k úspěšnému odbřemenění české justice je změna pravidel pro přiznávání náhrady nákladů řízení v bagatelních věcech. I zde je ovšem nutno brát do úvahy, že může dojít k omezení přístupu jednotlivců ke spravedlnosti.

##### **Dekriminalizace některých trestných činů**

Jedním ze způsobů, jak snížit nápad v trestních věcech, je dekriminalizace jednání, která jsou nyní považována za trestná. V první řadě se přitom nabízejí jednání, u kterých se již delší dobu diskutuje u vhodnosti dekriminalizace (a to nikoliv z důvodu odbřemenění soudů, ale nevhodnosti kriminalizace daného jednání). Zvážení konkrétních řešení si zaslouží podrobnější analýzu, níže jsou však navrhována již širěji odborně diskutované návrhy.

##### **- dekriminalizace pomluvy**

Dekriminalizace pomluvy je problém, který je již dlouhodobě řešen, jak na evropském, tak i českém právním poli. Již v roce 2007 byly členské státy Rezolucí Parlamentního shromáždění Rady Evropy za dekriminalizaci pomluvy vyzvány, aby u trestného činu pomluvy zcela odstranily možnost trestu odnětí svobody.<sup>2</sup> Na tuto rezoluci opakovaně odkazuje ve své judikatuře i Evropský soud pro lidská práva.<sup>3</sup> V roce 2011 vyzval Výbor OSN pro lidská práva členské státy, aby zvážily úplnou dekriminalizaci pomluvy.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Viz Parliamentary Assembly. Resolution 1577 (2007). [online]. [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z [www: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en).

<sup>3</sup> Viz např. rozsudek *Niskasaari a ostatní proti Finsku* ze dne 6. 7. 2010, č. stížnosti 37520/07, odst. 77.

<sup>4</sup> Viz Human rights Committee. General comment No. 34. [online]. [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

trestný čin/ rok		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>p o m l u v a<sup>5</sup></b>	<b>zahájení trestního stíhání</b>	169	166	236	183	152	61	45	45	37	40	36
	<b>obžalováno</b>	63	70	70	56	53	46	33	37	29	33	30
	<b>osvobozující rozsudek</b>	6	11	24	18	12	*	*	*	*	*	*
	<b>odsuzující rozsudek</b>	18	20	21	24	19	22	23	14	12	11	42

trestný čin/ rok		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>p o m l u v a<sup>6</sup></b>	<b>zahájení trestního stíhání</b>	24	18	29	27	36	44	37
	<b>obžalováno</b>	19	17	23	21	31	35	34
	<b>osvobozující rozsudek</b>	*	*	*	*	*	*	*
	<b>odsuzující rozsudek</b>	*	*	*	*	*	*	*

Jedním z možných řešení, jak snížit zatížení orgánů činných v trestním řízení, tedy je odstranění pomluvy z trestněprávních předpisů a současné posílení role sankcí soukromoprávních ve formě nemajetkové újmy v penězích. Z výše uvedených statistik plyne, že se sice jedná jen o desítky případů ročně, ale pořád se jedná zbytečnou zátěž pro soudy, státní zastupitelství i policejní orgány.

<sup>5</sup> Statistiky převzaty z Druhé periodické zprávy ČR o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Třetí periodické zpráva o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: Česká republika 2005 – 2010 [online]. Vláda ČR ©2009-2018 [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z www: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rjp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politickych-pravech-19851/>.

<sup>6</sup> Statistiky převzaty z Druhé periodické zprávy ČR o plnění závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Třetí periodické zpráva o plnění závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: Česká republika 2005 – 2010 [online]. Vláda ČR ©2009-2018 [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z www: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rjp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politickych-pravech-19851/>.



- **dekriminalizace zanedbání povinné výživy**

<b>trestný čin/ rok</b>		<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>zanedbání povinné výživy</b>	<b>zahájení trestního stíhání</b>	8597	6445	5018	4828	5861	5376	4446
	<b>obžalováno</b>	8017	5977	4701	4540	5496	4996	4147
	<b>osvobozující rozsudek</b>	*	*	*	*	*	*	*
	<b>odsuzující rozsudek</b>	*	*	*	*	*	*	*

Dlouhodobě řada soudců volá po tom, aby došlo k dekriminalizaci zanedbání povinné výživy, neboť tato skutková podstata má sporný vliv na zájmy vyživované osoby. V praxi zavedené opatření, kdy je možná exekuce ve formě pozastavení řidičského oprávnění (§ 71a exekučního řádu), je podle některých názorů efektivní i bez zatěžování trestních soudů. Vhodnější se tudíž jeví přenechat řešení nastalé situace exekutorovi a nekriminalizovat zanedbání povinné výživy.

Ze statistiky je zřejmé, že u trestného činu zanedbání povinné výživy se jedná řádově o větší zátěž pro soudy, státní zastupitelství a policejní orgány než u trestného činu pomluvy.

K dekriminalizaci trestného činu zanedbání povinné výživy se aktuálně přiklání i Nejvyšší státní zastupitelství.<sup>7</sup>

- **zvýšení částky, od které se vzniklá škoda považuje za škodu nikoli nepatrnou**  
(v současné chvíli se jedná o 5.000 Kč)

Již od 1. 1. 2002 se škodou nikoli nepatrnou rozumí škoda dosahující částky nejméně 5.000 Kč. Tato hranice určuje trestnost některých druhů jednání, např. krádeže. Již 17 let tedy nedošlo ke zvýšení této částky ani o inflaci (např. průměrná mzda v roce 2002 činila 15.534 Kč a nyní činí, v 3Q 2018, 31 516 Kč)<sup>8</sup>. Z pohledu vývoje mezd by tedy dávalo smysl zvýšit tuto hranici na dvojnásobek, tedy na 10.000 Kč.<sup>9</sup> Tím, že již 17 let nedošlo k navýšení dané částky dochází k materiálnímu rozšiřování trestní represe.

<sup>7</sup> Viz příspěvek náměstka nejvyššího státního zástupce Jiřího Pavlíka v rámci konference „Od dekriminalizace ke kriminalizaci od depenalizace k penalizaci“ pořádané Uníí obhájců ČR ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého.

<sup>8</sup> <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/prumerne-mzdy-3-ctvrtleti-2018>

<sup>9</sup> K danému rovněž viz např. Dárek zlodějům? Krádež do 10 tisíc bude asi jen přestupek. Dává to smysl, říká znalec [online]. 1999 – 2018 © Economia, a.s. [cit. 10. 12. 2018]. Dostupné z <https://video.aktualne.cz/dvty/bude-kradez-do-10-tisic-jen-prestupek-hranice-rust-musi-rost/r~a39e705ef8bb11e8a0680cc47ab5f122/>.

#### – **dekriminalizace dalších trestných činů**

U některých dalších trestných činů je pak nutné provést analýzu, zda by nebylo vhodné určitá protiprávní jednání postihovat v rovině správního trestání (kde by toto mohlo být činěno daleko efektivněji). Příkladem může být trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku, kde by měl být zvážen návrat k právní úpravě před rokem 2006, kdy méně závažné formy jednání byly pouhými přestupky.<sup>10</sup> Dále je pak možné např. zvážit, zda je opravdu nutná kriminalizace přípravy zkrácení daně a zda k důslednému výběru dani a k předcházení této trestné činnosti nepostačují již posílené pravomoci správce daně v daňovém řízení.<sup>11</sup>

#### **Zavedení, zvýšení soudních poplatků a zvýšení paušální částky nákladů trestního řízení**

Nápad v civilních věcech je možné snížit zavedením soudních poplatků ve věcech, ve kterých jsou nyní řízení od soudních poplatků osvobozena, nebo zvýšením soudních poplatků (zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Tento postup však doporučujeme volit pouze s nejvyšší opatrností, jelikož by mohlo dojít k omezení práva jednotlivců na přístup k soudu (práva domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu).

V trestních věcech by podobně mohlo dojít ke snížení využívání opravných prostředků zvýšením paušální částky nákladů trestního řízení (viz vyhlášku Ministerstva spravedlnosti č. 312/1995 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů trestního řízení). Tento postup však nedoporučujeme, jelikož by tím došlo k ještě většímu omezení právu na obhajobu a spravedlivý proces.

10

#### **Omezení náhrady nákladů řízení úspěšné straně**

V případě, že by došlo k omezení náhrady nákladů řízení úspěšné straně, tak se dá předpokládat, že by došlo k menšímu nápadu v civilních věcech (obdobně jak se tomu stalo u bagatelních pohledávek). Tento postup však doporučujeme volit pouze s nejvyšší opatrností, jelikož by mohlo dojít k omezení práva jednotlivců na přístup k soudu (práva domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu).

#### **Úprava procesních předpisů**

Rekodifikace trestního řádu a občanského soudního řádu by měla být prováděna s ohledem na právo na přiměřenou délku řízení. Zároveň ale není možné tento zájem povýšit nad zájem na spravedlivém řešení sporu.

<sup>10</sup> Viz příspěvek Filipa Šcerbu, vedoucího katedry trestního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, v rámci konference „Od dekriminalizace ke kriminalizaci od depenalizace k penalizaci“ pořádané Uníí obhájců ČR ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého.

<sup>11</sup> Viz příspěvek advokáta Lukáše Dufka v rámci konference „Od dekriminalizace ke kriminalizaci od depenalizace k penalizaci“ pořádané Uníí obhájců ČR ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého.

U všech připravovaných předpisů by se již mělo zvažovat, jaký vliv bude mít předpis na délku řízení. Ministerstvo spravedlnosti ČR např. nyní pracuje na paragrafovém znění zákona, který má do českého právního řádu zavést institut hromadné žaloby. Hromadnou žalobu bude možné, až na určité taxativně vymezené výjimky, podat ve všech oblastech, v nichž lze nároky uplatňovat cestou civilního soudního řízení. V oblasti, ve které nebude možné hromadnou žalobu podat, jsou však nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Z pohledu délky řízení by však dávalo smysl, aby i nároky podle zákona č. 82/1998 Sb. mohly být uplatněny hromadnou žalobou. Takto se namísto jednoho řízení budou dané věci, které by se daly řešit hromadnou žalobou, pořád rozměňovat do několika řízení.

#### **IV.2. Nutnost podrobného zkoumání příčin rozdílných výsledků jednotlivých soudů**

Výše popsané propastné rozdíly mezi jednotlivými soudy naznačují, že průtahy v řízení či nepřiměřená délka řízení jsou často zapříčiněny organizačně technickými nedostatky na straně soudu či nevhodným nastavením systému (počty tabulkových míst personálu, obsazenost soudů, manažerské vedení, atmosféra na soudě apod.), případně (i když zřejmě spíše jen v individuálních případech) jednáním konkrétních soudců.

Z dostupných informací plyne, že doposud nebyla zpracovávána analýza, která by komplexněji zmapovala, proč jsou mezi soudy tak velké rozdíly. Obdobná analýza by přitom měla zohlednit mnoho faktorů, které mohou mít vliv na organizačně technickou vybavenost (nebo naopak nedostatky) na straně soudů pro rozhodování v souladu s právem na přiměřenou délku řízení:

- počet napadajících věcí na soud,
- typizovanou obtížnost napadaných věcí,
- tabulkový počet soudců,
- počet reálně pracujících soudců,
- počet vyřízených věcí na 1 soudce,
- počty "nesoudcovského" personálu,
- technická vybavenost soudu apod.

Vedle obdobného kvantitativního výzkumu je nutné udělat i výzkum kvalitativní. Je potřeba identifikovat příklady dobré praxe, které již na některých soudech existují za stávajícího stavu, a ptát se vedení soudů i jednotlivých soudců na jejich zkušenosti.

#### **IV.3. Další podněty k řešení**

Za zvážení stojí další vzdělávání soudců a soudních funkcionářů nejen v odborných otázkách, ale také manažerských dovednostech a dalších soft skills. Mnohdy mohou tyto dovednosti pomoci k zefektivnění výkonu justice.

Je také nutno reflektovat kritiku fungování kárných řízení proti soudcům tam, kde je porušováno právo účastníka na řízení v přiměřené době a bez průtahů. Například stojí za zvážení podpora kárných žalobců tak, aby bylo více podaných návrhů projednatelných.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Srov. vyjádření prezidentky Soudcovské unie D. Zemanové <http://www.ceska-justice.cz/2015/04/daniela-zemanova-problem-karneho-rizeni-je-v-necinnosti-zalobcu/>