

JEDNODUCHÁ ŘEŠENÍ ZVÝŠENÍ EFEKTIVNOSTI ČESKÝCH SOUDŮ

Pomalé soudnictví vydávající rozhodnutí jimž lidé nerozumí je přirozeným tématem zájmů žen a mužů politiky, kteří hledají agendy, na nichž mohou osvědčit, že službu naší zemi a svým voličům berou vážně. Jde o téma stejně lákavé jako delikátní, a proto nutno ocenit, že se stalo tématem diskuse v Senátu Parlamentu ČR, který touto formou významně pomáhá kultivovat, strukturovat a posouvat dál diskusi o důležitých právních otázkách. Dovolte mi zde rozvinout několik myšlenek o cestách k efektivnosti justice na pozadí vybraných poznatků ekonomie, teorie managementu, operační analýzy a sociologie, jakož i zkušeností se zahraničními justičními reformami.

I. Nutnost změny

Důvěryhodnost justice a efektivita

Spravedlnost pomalá je spravedlnost odmítnutá¹ a nepochopitelná rozhodnutí podřívají důvěru v justici. Přitom bez důvěry nemůže soudnictví ve společnosti fungovat, byť by vydávalo rozhodnutí odborně sebelépe zdůvodněná a uvnitř oboru ceněná. Důvěra je životně nutným pojítkem mezi společností a světem práva.² Věří-li všichni, že pravidla chování jsou interpretována a aplikována tak, aby se slušné chování vyplatilo, roste ochota právo dodržovat³ a naopak klesá chuť podstupovat spory v situaci, kdy v právu nejsme.

Aniž bychom zpochybňovali individuální schopnosti a výkonnost toho kterého soudce, data o celkové délce řízení neumožňují konstatovat nic jiného, než že české soudy a soudci selhávají: ponecháme-li stranou populární otázku předvídatelnosti práva, pod kterou si každý z aktérů právního provozu představuje něco zcela jiného, pak přesto nemůžeme přehlédnout, že řízení jsou dlouhá, což jednak narušuje právní jistotu a kalkulovatelnost lidských interakcí a jednak pobízí podstupovat zdánlivě beznadějně spory. Protože dokud není řízení pravomocně skončeno, lze stále držet pozici, že věc je sporná, nehledě na to, že po celou tuto dobu lze s předmětem sporu manipulovat, brát z něj užítky anebo spoléhat, že se v průběhu dní, měsíců a let může „něco stát“ a beznadějný spor vyhraje i ten, kdo na první pohled nebyl v právu. Máme tady tíživý společenský problém. Co s ním?

Odpovědnost soudce a její posílení

Instinktivně hledáme řešení v posílení odpovědnosti soudců za své rozhodování. Neodpovědnost je neefektivní.⁴ Nejtěžší střety mezi představiteli soudů a „zbytkem společnosti“ se vedou o formě této odpovědnosti. Zdravý rozum nabízí jednoduché řešení v podobě přísné odpovědnosti soudce za špatné rozhodnutí. Když v této linii uvažování postupujeme dále, zjistíme že ďábel se jako vždy skrývá v detailech.

Co to je špatné rozhodnutí (má jít o rozhodnutí zrušené vyšší instancí)? Kdo má nesprávnost posuzovat? Opravdu by bylo rozumné, aby např. těleso kreované exekutivou posuzovalo správnost rozhodování správního soudu, který pojmově rozhoduje o namítaných pochybeních exekutivy)? Jaký má být odpovědnostní následek (zbavení funkce soudce)? Co když naopak pochybila vyšší instance, která rozhodnutí zrušila? Co když kritéria správnosti odpovídají odbornému kánonu, který je ale v rozporu jak s vyššími právními normami, tak s mezinárodními závazky ČR, o rozporu s reálným životem a jeho potřebami nemluvě?

¹ Princip uplatňovaný Evropským soudem pro lidská práva a v menší míře i Ústavním soudem ČR.

² Slovy Josefa Baxy, pronesenými na tomto semináři: „Justice je živa z důvěry společnosti.“

³ Evan, W., M., Social structure and law, London, Sage, 1990, str. 66-71.

⁴ Což nejlépe ukazuje i naše čtyřicetiletá zkušenost s uspořádáním společenských vztahů, kdy vše patřilo všem, ale paradoxně nikdo sám nemohl udělat nic. Úspěchy měly mnoho otců, ale nezdarů byly sirotky. Stačilo mít připravenou nějakou tu obezličku (rus.), a břímě odpovědnosti spadlo.

Má být „zbaven taláru“ soudce, který rozhodl v rozporu s judikaturou, která je po třicet let ustálena? A co když bylo jeho výstřední rozhodnutí právě příslovečným osamělým hlasem v poušti, výrazem schopnosti nemýlit se z davem?⁵ Kde se potom budou rodit podněty k té či oné změně? Jen v legislativě? Je to nutné? Bude takové řešení prospěšné? Snese se toto řešení s požadavkem na zmenšení přívalu nové legislativy? Legislativa a judikativa jsou v komplementárním poměru. K doladění úpravy je soudní rozhodnutí zakotvené v konkrétním kontextu vhodnější než zákon.

Odpovědnost a nezávislost - jednoduchá řešení

Udělení pravomoci bez přesné odpovědnosti patří mezi základní chyby organizování.⁶ Problémem justice však není nezávislost⁷, jak soudí hlas lidu. Tento názor je kolektivním omylem, a kolektivní omyly jsou stejně nevyhnutelné, jako houževnaté a neustále se navracující. Nezávislost je funkčním předpokladem justice. Problémem jsou nevhodně a nepřesně nastavená kritéria odpovědnosti.

Při hledání optimálního spojení nezávislosti a odpovědností nanejvýš žádoucí učít se v zemích s dlouhou tradicí demokracie a ústavnosti. Nesmíme přitom zapomínat, že náš „zdravý rozum“ formovaný socialistickým normativním systémem stále sídlí v zákoutí našich myslí a srdcí. „Normalita“, kterou toto normativní řešení vytvořilo snižuje náš cit, který by jinak měl být podezřívavý vůči podobné koncentraci moci. Socialistický normativní systém velmi pravděpodobně působí, i když na papíře dávno neexistuje. Není to tak dlouho co např. národní výbory přetvořené podle vzoru sovětů jako v mix samosprávného, správního a soudního orgánu *efektivně a rychle* rozhodovaly o dlouhodobém odnětí svobody, o internacích či o omezení vlastnických práv atd.⁸ Podobně, tedy bez vynutitelnosti a neviditelně působí i jiné normativní systémy jako je náboženství či systém etických hodnot.

Nechce se věřit (a s vysokou pravděpodobností tomu tak nebude), že by aktéři reforem soudnictví chtěli vytvořit prostředí, v němž by soudce měl mít obavu, že rozhodne-li sice správně, ale např. fiskálně nepříznivě, bude terčem soustředěného nesouhlasu a tlaku, které napříště ovlivní jeho úsudek.⁹ Takový postup by byl krátkozraký i z hlediska politického, neboť podstatou demokracie je střídání u moci

Vedení jednoduchými a na pohled zcela nespornými úvahami můžeme, v zájmu nejlepších úmyslů, zničit obtížně obnovovaný autonomní prostor, v němž soudce rozhoduje podle svého nejlepšího přesvědčení o tom, jak má věc podle práva rozhodnout. Tlak může být veden i z pozic striktně odborných. Každý, kdo participoval na nějakém tom ekzámenu ví, jak mnoho je jeho výsledek v rukou toho, kdo zkouší, v tom jaké otázky (a kdy) položí, a jako nepoloží.

⁵ Morel, Ch., *Nesmyslná rozhodnutí*, Brno, CDK, 2007, s. 158: „chyba se stává stabilní, protože všichni se ujišťují v tom, v čem se vlastně mýlí.“

⁶ Koontz, op. cit v poznámce č. 38, str. 306.

⁷ Soudě dle mediálních výstupů zde *vox populi* podléhá nebezpečnému kolektivnímu omylu. Ke kolektivním omylům srov. cit knihu fr. sociologa Christiana Morela, str. 180.

⁸ Zákony č. 13/1954 Sb., č. 65/1960 Sb., 69/1967 Sb. a pregnatně čl. X Ústavy 9. května č. 150/1948 Sb.: „*Nositel a vykonavatel státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.*“ a čl. 86-96 Ústavy ČSSR, č. 100/1960 Sb.; také zákon č. 247/1947 Sb., o táborech nucené práce, § 24 zákona č. 20/1966 Sb., ve znění platném do 31. 12. 1991 - ústavní péče bez souhlasu nemocného, § 9 odst. 4 zákona č. 37/1989 Sb., ve znění do 8. 12. 1997.

⁹ Náhle nebudou k nalezení již příslibené prostředky na přístavbu soudní budovy a kolegové se dále budou tísnit v malých kancelářích, nebudou mít k dispozici minitym, což znemožní zkrátit jiná řízení. Soudy velmi často rozhodují v situacích 49/51 (pro/proti), kdy navíc při mírném zdůraznění jiných aspektů je poměr 51/49. Soudce který se v takové situaci přikloní k jedné straně, nebude mít ani vážné odborné či etické dilema.

Pro tuto chvíli ponechám stranou úvahy o kárných řízeních, jako všeléku na neduhy justice a obrátím pozornost k nástrojům jiným.

II. O některých prospěšných posunech v sebepojetí soudce

Rozhodnutí, konečné rozhodnutí a čárka, čili o byrokratické¹⁰ osobnosti

Je známo, že definice cílů organizace se velmi liší v závislosti na tom, zda je formulují členové organizace, nebo její zákazníci. Zatímco lidé stojící vně, vnitřnímu chodu nerozumí a dožadují se rychlé obsluhy, bez ohledu na reálnost svého požadavku, lidé „uvnitř“ v důsledku dělby činností a hierarchického uspořádání, vidí své úkoly jen velmi úzce a odpojeně od vlivu na konečný produkt.

V komerčních organizacích jsou tyto potenciální neefektivnosti překonávány pomocí hmotné zainteresovanosti na výsledku a celým arzenálem nástrojů marketingové orientace. U nekomerčních organizačních celků, jejichž dispozice se zdroji nezávisí na tlacích trhu, hrozí odpojení od skutečných výsledků, čemuž se čelí různými nástroji výkaznictví.

PAPÍROVÁ VÝKONNOST A PŘEMÍSTĚNÍ CÍLE

Aktéři své chování přizpůsobují pravidlům výkaznictví, jehož logika označuje za vysoce efektivní jednání, které je zcela neefektivní z pohledu zákazníka.¹¹ A tak se úsilí od výroby původního produktu přesune k úsilí o produkci vykazovatelných jednotek, čárek. Jde o deformaci popsané modelem *přesunutí cíle*, což je jedna z byrokratických patologií, dysfunkcí.¹² Podobně lze hovořit o přesunutí cíle v případě Parlamentu ČR, pokud by některý jeho člen chápal svou činnost jako tvorbu zákonů, které jsou prostředkem, nikoli cílem činnosti zákonodárce.

Tak i soudci rozdělují identické kauzy¹³, produkují právní názory které úkolují jiné aktéry¹⁴, což lze jazykem sociologie byrokracie popsat jako projev *trénované neschopnosti*, kterou Jan Keller s odvolávkou na amerického sociologa Roberta K. Mertona představuje v podobě ideálního typu takto: „*Zájem o stoprocentní konformitu s pravidly může dosáhnout bodu, kdy se dostává do rozporu a realizaci vlastních cílů organizace. Výsledkem pak je byrokratický virtuóz, který do všech podrobností ovládá pravidla příslušných procedur,*

¹⁰ Velmi by mě mrzelo, pokud by upozornění na tento rys sebepojetí, který má podobu ideálního typu, kdokoli vnímal jako konstatování, že soudce je byrokrat. Tak tomu není a nic takového netvrdím.

¹¹ Tak např. soud vytvoří samostatná řízení, ale advokátskou odměnu vypočte, jakoby věci projednal společně – srov. náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 462/07 ze dne 7. 6. 2007, publikovaný v databázi NALUS dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>. Příznačné je, že soudci tvrdí, že je k takovému postupu nutí zákon – srov. in NALUS náleží sp. zn. Pl. ÚS 69/06 ze dne 29. 1. 2008.

¹² Srov. Keller, Jan., Sociologie byrokracie a organizace, II. vydání, Praha, Slon 2007, str. 48-50 a 119-120.

¹³ „*Jedním ze způsobů takového umělého navyšování je právě i nevhodné rozdělování řízení... tam, kde pro to není dán žádný racionální procesní důvod. Tento postup...zatěžuje jak strany soudního sporu (například nezdůvodněnou multiplikací soudního poplatku), tak i soudy samotné. To je zvláště nevhodné v situaci...přetíženosti soudů, kdy toto další umělé zvyšování přetíženosti vede ...k poškození účastníků ostatních řízení, jejichž spory narůstající soudní zahlcenost nutně dále prodlužuje, aniž by přitom bylo toto zvýšené úsilí i finanční výdaje jak na straně účastníků, tak na straně státu, vyváženo tím, že by byla účinněji poskytnuta ochrana právům účastníků. Lze proto uzavřít, že tehdy, kdy soudy zbytečně komplikují řízení např. jejich bezúčelným rozdělováním, vzdalují se od raison d'être své ústavně zakotvené existence, jímž je právě umožnit co nejspravedlivěji a nejefektivněji průchod právům a spravedlnosti.*“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 53/2004, ze dne 21. 4. 2005 (viz www.nssoud.cz).

¹⁴ „*Nemůžeme říct: Zákon má mezery, chybí řešení. Účastníci po nás chtějí odpověď a musí ji dostat. Takže hledám lidi, kteří se nebudou schovávat do procesních fint a říkat: Tohle jste nenapsal dobře, tohle zkuste u kolegy. Jako se dělalo správní právo v 90. letech.*“ Takto se negativně vymezil vůči vadným přístupům k výkonu povolání soudce předseda Nejvyššího správního soudu dr. Josef Baxa v rozhovoru pro Hospodářské noviny publikovaném dne 29. 2. 2008 na serveru www.ihned.cz.

*nedokáže však pomoci jedinému klientovi. I pro ten sebemenší úkon hledá vždy příslušné předpisy. To může vést až k tomu, že odmítne vyřizovat vše, co nemá precedens*¹⁵

V logice přemístění cíle je jak volání soudů po zbavení se typicky soudních agend¹⁶ (sdělující v podstatě toto: není problém, že soudíme pomalu, ale v tom že musíme soudit mnoho věcí) a zužování jurisdikce.¹⁷ Setrvalý tlak na ponechání agend, které jsou sice nesoudcovské, ale ve srovnání s jinými se snadno¹⁸ „úřadují“ (např. rejstříkové soudnictví), nebo výroba agend nových. Soudci nemusí být těmi nejlepšími architekty změn, i když „svým“ zákonům velmi dobře rozumí. Například žaloba na určení lhůty¹⁹, která měla být lékem na průtahy, vyprodukovala skutkově jednoduchou agendu, soudnictví, měřeno „čárkami“, *zvýšilo svou výkonnost, aniž by to výrazně pomohlo zkrátit dobu řízení*. Aktéři změny zákona asi ne zcela docenili fakt, že pokud průtahy něco indikují, pak je snížená schopnost vyřizovat věci, jež se na soudy valí. Přesto řešení vyrobilo agendu novou.

Odpovědnost soudce za své rozhodnutí a za justici jako celek

Odpovědnost je třeba posilovat. Rezervy jsou nesporně v nedostatečné internalizaci vědomí odpovědnosti každého jednotlivého soudce za soudnictví v jeho celku, v parcelaci vědomí odpovědnosti vyjádřené např. takto: *„já rozhoduji rychle a správně, chyby dělají kolegové, či jiné instance, na které já nemám vliv“*. Jde o palčivé nedorozumění, jehož důsledky každý soudce pocítuje na vlastní kůži, kdy musí bojovat s tím, že k němu lidé přistupují jako k soudci pomalému a nevyzpytatelnému, ačkoli on má v tomto ohledu čistý štít.

Uživatelé justičních služeb nemají možnost ovlivnit, kdo bude jejich věc rozhodovat, a nemají důvod dělit délku sporu na jednotlivé instance. Počítají ji od doby podání návrhu, po vydání rozhodnutí, které vyřeší problém s nímž se na soudy obrátili, ať už tím, že jim vyhoví, anebo jim s konečnou platností sdělí, že nebyli v právu. Celková dlouhá doba řízení je pro kredit justice velmi zhoubná, ať již spor dostane jakkoli. Z hlediska praktického života je totiž zničující samotná několik let trvající nejistota v tom, zda jsme či nejsme v právu, protože musíme kalkulovat a vynakládat zdroje při vědomí, že mohou nastat obě alternativy výsledku řízení (ne/úspěch).²⁰

Pocit neodpovědnosti toho kterého ve věci rozhodujícího soudce za celkovou délku sporu²¹ není jediným příkladem z této oblasti.

¹⁵ Srov. in Keller, Jan., Sociologie byrokracie a organizace, II. vydání, Praha, Slon 2007, str. 49.

¹⁶ Např. nerealistické nadhodnocení možností mediace, srov. in 13. Výroční zpráva přednesená předsedou Soudcovské unie na Shromáždění delegátů sekci Soudcovské unie ČR, Časopis Soudce, č. 12/2003–1/2004.

¹⁷ Tak je ve stále rozšiřujícím se okruhu věcí vyloučeno právo odvolat se (srov. ust. § 202 odst. 2 občanského soudního řádu, je zužován rozsah jurisdikce (kupř. zákon č. 30/2000 Sb. vyňal z dosahu Nejvyššího soudu vady řízení ústavní intenzity – srov. ust. § 237 odst. 1 písm. g) OSŘ před novelou č. 30/2000 Sb., a znění ust. § 229 odst. 1 OSŘ po této novele, která rozhodování svěřila okresním soudům – srov. ust. § 235a odst. 1 OSŘ). Nezamýšleným důsledkem tohoto zužování jurisdikce obecných soudů je výroba nápadu u Ústavního soudu, neboť ten se z důvodů vnitřních (zákaz odmítnutí spravedlnosti) i vnějších (ESLP) věcí takto „zbavovat“ nemůže. V trestních věcech se proto takové snaze postavil (judikatorní zúžení aplikačního záběru dovolacích důvodů – ust. § 265b odst. 1 trestního řádu) – srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 55/04 ze dne 18. 8. 2004 in NALUS.

¹⁸ Málo, resp. žádná ústní jednání, jen listinné podklady, rozhodování o jednotlivých skutkových podstatách

¹⁹ Srov. ust. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

²⁰ V modelovém případě, u něž naši právníci odhadli naši naději na úspěch ve sporu jako 60 % ní, jelepší, když se za půl roku od podání žaloby dozvíme, že jsme neuspěli (život jde dál), než když se po třech letech sice dozvíme, že jsme uspěli, ale předmět sporu již zchátral, anebo s ním byla učiněna další dispozice a my se musíme soudit dál, nehledě na čas a náklady ztracené přípravou a účastí u mnoha a mnoha jednání u několika soudů v různých místech, nehledě na to, že dostaneme zpět jen část nákladů na vynaložené právní služby (nebo dokonce musíme něco zaplatit protistraně). O emocionální zátěži ani nemluvě.

²¹ Sem je nutno započítat i lhůty k napsání a rozeslání rozhodnutí; prakticky jde o více než třicet dní, neboť např. v civilním řízení soudy beze zbytku vyčerpávají zákonnou lhůtu (§ 158 odst. 4 o. s. ř.), přičemž účastníci nejsou ani informováni o tom, že byla prodloužena o dalších 60 dní. Pro klienta justice je rozhodnuto až po doručení.

SOCIÁLNÍ FUNKCÍ SOUDCE JE ROZHODNOUT SPOR, KTERÝ JE V PLURALITNÍ A SVOBODNÉ SPOLEČNOSTI PŘIROZENÝ

Soudcovská obec nese odpovědnost i za selhávání v sociální roli soudnictví. Tou je rozhodování sporů.²² Pro stav našeho uvažování v této oblasti je příznačné, že i Soudcovská unie nezřídka popisuje problém pomalé justice jako důsledek „špatného“ chování lidí, kteří nepředcházejí sporů tím, že nevhodně volí protějšky svých sociálních interakcí v důsledku čehož se dostávají do sporů. Sociální funkcí soudce je rozhodnout spor.

I zde můžeme sledovat kořeny vyrůstající z minulosti, resp. z převládajícího konsensuálního modelu výkladu společnosti, který má silnou tendenci vidět spor jako něco nepatřičného, patologického.²³ Toto chápání stále žije. Konsensuální modely však svou prediktivní a explikační schopnost patrně vyčerpaly, neboť empirická data napovídají, že ani léta a léta vylepšování „nedokonalého práva“ konflikty zcela neodstranilo, a pokud k tomu někde došlo, objevily se jinde konflikty jiné.²⁴ Tento poznatek dodal sílu konfliktuálním modelům společnosti, které spor chápou jako nutný přirozený důsledek rozmanitosti společnosti a plurality zájmů jednotlivců, kteří ji tvoří.

Ať už jsou kořeny sporů jakékoli, soudce musí k věci přistupovat s tím, že je nezbytně nutné, aby o něm justice v rozumném čase pravomocně rozhodla. Jinak selhává.

Odpovědnost soudcovské obce a jejích elit za postupné změny v sebepojetí soudce

Výše načrtnuté úvahy měly upozornit na fakt, že soudci obecně sdílený přístup k aplikaci práva, resp. jeho proměny, mohou přispět ke zvýšení efektivity justice. Jaký by asi byl kredit krále Šalamouna²⁵, kdyby ve starozákonním sporu o dítě apeloval na obě ženy, aby se dohodly a když by ani po čtvrté audienci nebylo dohody dosaženo, požádal by o názor hvězdoporce a na základě jeho nejednoznačného názoru by řekl, že je smutné, že se musí zabývat takovými věcmi a věc by odkládal tak dlouho, než by dítě vychovávané v prostředí soudní síně dospělo.

Soudce vyhýbající se rozhodnutí či soudce vršící nedodělky, by měl cítit trvalý tlak mínění kolegů, že není soudcem dobrým. Možná se mýlím, a něco důležitého mu uniká když se domnívám, že odpovědností soudcovské obce je vytvářet takový tlak. Naléhavě prosím, aby předchozí věta nebyla chápána jako pozůstatek tradice řízené kolektivní kritiky. Kdo lépe vidí nedostatky ve výkonosti soudce než jeho kolegové?²⁶ Tedy nikoli zavádění „soudružské kritiky“, ale výraz sebevědomé a odpovědné justice demokratického státu. Má-li být justice nezávislá, musí takový tlak vytvářet, neboť jinak společnost zajistí korekci sama. Že se bude řídit svými představami a bude používat své nástroje, je nabíledni. Jde instituci samoregulace, za nástroj jímž samosprávné justiční těleso koriguje své náležité fungování.

²² Pro naše účely nemá velký smysl pouštět se do půtek ohledně existence nesporných řízení, protože jednak lze mnohá z nich lehce interpretovat jako řízení řešící ten či onen střet, a i když nás neuspokojí ani tento argument, pak lze titulní heslo přeformulovat do podoby „sociální funkcí soudce je rozhodnout o předložené otázce“ nebo do podoby „sociální funkcí soudce je rozhodovat“.

²³ Stačí např. nahlédnout do sovětské učebnice obchodního práva procesního z konce padesátých let, kde se na mnoho stranách vysvětluje, čím to, že spory vůbec vznikají.

²⁴ Utopické modely hledaly cestu ve změně samotné přirozenosti člověka jako takového (srov. např. koncepci Augusta Comta in Keller, J. Dějiny klasické sociologie, Praha, Slon, 2004, s. 81-82 a 62-63). Nový člověk nebude konfliktní a spory zmizí. Nicméně veřejná moc liberálního státu, tedy státu ctícího základní práva a svobody jednotlivců, nesmí mít eugenické cíle.

²⁵ „Tedy přišly dvě ženy hokyně k králi, a stály před ním ...Protož řekl král: Přineste mi meč. ... Tedy řekl král: Rozetněte to dítě živé na dvě, a dejte jednu polovici jedné, a polovici druhou druhé....Prosím, pane můj, dejte jí nemluvnátko to živé, a nikoli nezabijete ho. Druhá pak řekla: Necht' není ani mně ani tobě, rozetněte. K čemuž odpovídaje král, řekl: Dejtež této dítě to živé, a nikoli nezabijete ho, onať jest matka jeho. Tedy uslyšavše všickni Izraelští soud tento, kterýž vynesl král, báli se krále; nebo viděli, že moudrost Boží jest v srdci jeho k vykonávání soudu.“ Srov. 1. Královská 3:16-28: na www.bible.cz.

²⁶ Ze stejného důvodu je velmi přínosné pravidelné recenzování vybraných rozhodnutí v kruhu kolegů.

Soudnictví jako celek musí být svými představiteli hodnoceno a orientováno na produkci reálně účinných rozhodnutí a tomu je nutno přizpůsobit sledování jeho výkonnosti. Musí být schopno odlišit masového producenta čárek do soudkyně a soudce, kteří rozhodováním sporů nastolují mezi účastníky mír (nebo alespoň pevný status quo).

III. Otevírání justice

Komparatistika, aneb levné učení se na chybách a úspěších jiných

Ataky na nezávislost justice, legitimizované voláním po přizpůsobení „potřebám společnosti“ a zvýšením efektivnosti řeší všechny tranzitivní země²⁷. Justiční instituce plnící transformační úkoly a zavádějící běžné instituty vlády práva (plné správní soudnictví, rovnost mezi obžalobou a obhajobou, verifikovatelnost důkazů) se přitom musí bránit obviněním ze škodlivého aktivismu a uzurpace moci, jejichž pádnost čerpá sílu v socialistickém normativním systému. Tyto instituty jsou přitom nezbytné pro zabezpečení efektivnosti justice při ochraně základních práv. Veřejnost (a někteří právníci)²⁸ však takto justici nevnímá a s despektem vnímá posilování její nezávislosti.²⁹ Přitom, jak trefně vyjádřil Otakar Motejl, problematická autorita dobře placeného zřízence paradoxně vyhovuje, neb zbavuje odpovědnosti.

Snahy o změnu soudnictví a soudního systému přirozeně nejsou unikátním českým projektem, probíhaly a probíhaly v nejrůznějších zemích světa a reformy byly předmětem analytické reflexe. Na semináři byla často zmiňována nizozemská justiční reforma, a lze proto uvítat, že máme k dispozici její reflexe, pořízené s časovým odstupem. Bylo odvedeno spoustu analytické práce a ČR může z těchto intelektuálních aktiv čerpat a konfrontovat svá východiska a prostředky s reálnými výsledky, k nimž jejich užití vedlo jinde. Jistě, použít nelze vše, to však není argument pro uzavírání se, někuli pro okázalé přehlížení „cizího“.

Kniha *Reshaping Justice* [Přetváření soudnictví]³⁰ se perem akademiků a soudců zamýšlí nad nejrůznějšími aspekty přetváření justice. Jde i z pohledu našich obtíží a východisek o inspirativní a myšlenkově plné texty, ať již pojednávají o jemnostech a klasifikačních otázkách i u nás skloňované specializace soudců z hlediska vědění soudce a míry expertní ingerence do soudního rozhodování nebo pojednání o vztahu organizačních aspektů justice k nezávislosti a nestrannosti, či otázkami širšího pojetí soudcovské etiky (která zahrnuje i efektivnost a má funkci motivační, odpovědnostní, hodnototvornou a inovační), nebo o měnící se relací zákonodárce-interpret.³¹

²⁷ Přibáň, J., Roberts, P., Young, J., eds., *Systems of Justice in Transition, Central European Experiences since 1989*, London, Ashgate 2003, a zde například příspěvek Albina Igličara „*The Judiciary in Slovenia: a Profession in the Ascendancy*“, str. 180-192.

²⁸ Srov. např. Vočka, V. *Některé mýty interpretace a aplikace práva*, Soudce 4/2007, ss. 10-15. Michal Bobek klade rozhodující důraz mentální naladění soudce, což jej vede k bagatelizaci nutnosti institucionálních pojistek proti snadným cestám k ovlivnění úsudku soudce – srov. např. Bobek, M., *The fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries*“ in *European Public Law*, Vol. 14, No. 1, pp. 99-123, 2008. Bude zajímavé vyslechnout, proč stejný princip, tedy důraz na sebenaladění subjektů, nelze využít u případů soft-diskriminace, kde stejný autor obhajuje řešení legislativní. Lze však bezvýhradně souhlasit s tezí, že ataky na nezávislost jsou důsledkem selhání samočisticích mechanismů justice a že nezávislost nesmí učinit z justice uzavřený inertní systém.

²⁹ Na nezastupitelnou roli justice na poli lidských práv tradičně upozorňuje Eliška Wagnerová – srov. např. Wagnerová, E., „*Position of Judges in the Czech Republic*“ in Přibáň, J., Roberts, P., Young, J., eds., *Systems of Justice in Transition, Central European Experiences since 1989*, London, Ashgate 2003, st. 163-179.

³⁰ Hol, A., Loth, M., *Reshaping Justice, Judicial Reform and Adjudication in the Netherlands*, Maastricht, Shaker Publishing, 2005. Recenzováno R. Polčákem in *Jurisprudence, EMP (CZE)*, Ročník 14, číslo 5, s. 81-82.

³¹ Specializace soudců je jistě efektivní z hlediska rychlosti řízení a snižuje i náklady stran, ale zvyšuje náklady na výchovu soudců, zvyšuje jejich tržní cenu, tvoří nepružné články, přičemž práce je nudná a postrádá výzvy. Srov. op. cit., str. 37-38 a 54-58. K etice srov. tamtéž str. 83, 87-88. Na str. 156-157 je myšlenka, z hlediska naší

PŘEKONÁVÁNÍ ÉTOSU UZAVŘENOSTI

Nejde však jen o uzavřenost vůči zahraničí. Soudnictví a naše právo vůbec žijí v oblasti jisté oborové výlučnosti, do níž je velmi obtížné zasáhnout zvenčí.³² Tato uzavřenost je stejně tak vlastností práva, jako jeho zdrojem možných záporných tendencí, která z práva dělá společnosti odcizený systém a právní filosofie by neměla podléhat zaměňování de-skripce (právo takové je) s pre-skripcí (právo takové musí být), což je jedna z deformací právního myšlení, kdy se napsané považuje za skutečné, neměnné a neproblematizované.

Jedním z důsledků popsané výlučnosti je nadměrná opatrnost při užití nástrojů jiných vědních oborů v právní sféře. Vědecké nástroje mají v zásadě univerzální povahu, jen jde o to je přizpůsobit. Pak získáme relevantní výsledky. Prosazování *law and economics* v doméně jurisprudence nebo poznatky sociologie byrokracie³³ aplikované na soudnictví, necht' jsou zde ilustrujícími doklady.

Justiční management

Uplatnění metod managementu v justici není snadné, nejde však o úkol nemožný, jak by mohlo vyplývat z faktu, že relevantní univerzity v ČR se justičnímu managementu systematictěji nevěnují, neprovádějí vlastní výzkumy (jež by měly viditelné výstupy) a tento předmět, na rozdíl od zahraničí³⁴ ani nevyučují, což je dokladem odpojení od praxe.³⁵

Soudy, mají-li plnit svou funkci nestranně rozhodovat spory musí být nezávislé.³⁶ Tento postulat brání užití mnoha standardně používaných metod managementu, které zjednodušeně řečeno využívají schéma subordinace, podřízenosti, kdy každý člen organizace pracuje s vědomím, že může sám být odvolán, nebo může odvolávat jiné členy organizace, pokud nevyhovují, přičemž kritéria onoho vyhovění nemusí být nijak přesná. Neznamena to však, že v justici není management možný.³⁷

K JEDNOTLIVÝM FUNKCÍM MANAGEMENTU

Management jako proces vytváření a udržování prostředí v němž jednotlivci společně pracují a účinně dosahují vytčených cílů, je možný i v soudnictví, neboť je možný jak v obchodních, tak rozpočtových organizacích a efektivně řídit, může jak generální ředitel, tak veřejno-správní šéf.³⁸ Když si budeme všimát jednotlivých funkčních bloků systémového managementu, jimiž jsou *plánování, organizování, personalistika, vedení a kontrolování*³⁹, vždy zjistíme, že doporučení teorie řízení lze s většími či menšími modifikacemi uplatnit i

domácí debaty sice provokující, ale zcela logická: má-li soudce plnit svou společenskou roli, musí být aktivistický, což je nutno vyvážit tlakem na transparentnost, veřejnou kontrolu, odpovědnost a výběr soudců.

³² Jde částečně o důsledek *autopoietické* povahy práva, jako sebe-produkujícího, sebe-referenčního a sebe-regulačního systému. Více k tomuto pojmu např. Srov. Luhmann, N., *Sociální systémy*, nárys obecné teorie, Brno, CDK, 2006 (poprvé 1984), s. 48-54. Pojem Pojem přichází z biologie autos = sám; poitein= činit (řecky); v biologii myšlenka sebe-organizace systémů, které mohou operovat jen v prostředí, které si samy vytvořily.

³³ Organizovaná modernita a byrokratická osobnost je pojednávána i citovanými holandskými autory.

³⁴ Srov. zhora namátkově vybrané stránky The University of Nevada, Reno a „Justice Management Degree program“ na stránkách <http://www.unr.edu/justicemanagement/> nebo stránky nevládního „Justice Management Institute“ na www.jmijustice.org

³⁵ Nevyučují se ani předměty vedení a účetnictví advokátní či notářské kanceláře. Neshromažďují se, netřídí, a nezobecňují poznatky o možnostech a úskalích uplatnění metod managementu v justici, resp. nejsou publikovány výsledky takové vědecké aktivity.

³⁶ K definici pojmu soud v materiálním smyslu srov. in NALUS náleží Pl. ÚS 11/02, část V.

³⁷ Předseda Okresního soudu v Ostravě shrnuje omezení, z nichž s nadsázkou v odpovědi na výzvu k okamžité a přímé aplikaci metod managementu vyvozuje, že „Management soudů v Česku zakázán“ – srov. „Jiří Gottwald: Kdyby Dušan Tríska opravdu věděl, jak management soudů funguje, bylo by mu nevolno“ na internetovém portálu zákazníků české justice www.ejustice.cz.

³⁸ srov. např. Koontz, Harold, Wehrich, Heinz, *Management*, Praha, Victoria Publishing 1993, str. 16 a 17

³⁹ srov. cit. dílo, str. 31-32 a str. 115 a n., 231 a n., 339 a n., 435 a n. a 541 a n.

v managementu justice, a to nejenom u nesoudcovského personálu (kde by neměla být žádná překážka pro práci s nástroji managementu rozpočtových organizací). I při vedení soudců lze tyto funkce modifikovaně uplatnit, aniž by utrpěla ústavní hodnota nezávislosti.⁴⁰

Zajisté není přípustné plánovat počet úspěšných podání, nebo počet nově napadlých věcí, ale vytčený cíl zkrácení průměrné délky řízení lze přetavit do *plánu*⁴¹ konkrétních postupných čísel, rozvrh práce lze upravit tak, aby počítal s uplatněním *organizační* funkce tak, aby po určitém období bylo ulehčeno senátu, v němž se navršily nedodělky.⁴² Podobně u personalistiky, kde je stávající systém výběru soudců sice stále v rukou exekutivy, ale předsedové soudů (zejm. krajských), se na něm (společně se soudci Nejvyššího soudu ČR a patrně i Nejvyššího správního soudu) významně podílejí, a mají tak prostor k uplatnění funkce *personální*. Že i funkci *vedení*, resp. vůdcovství lze úspěšně aplikovat v justičním managementu, což vrchovatě dokazuje příklad prvního předsedy Nejvyššího správního soudu, který se významně podílí na míře prestiže této instituce, jejíž startovací pozice v našem ústavním systému byla srovnatelná se Senátem. Nakonec, ale nikoli v poslední řadě nutno zmínit *kontrolování*, kde má předseda (či místopředseda) soudu velmi široké pole působnosti, jen musí nahradit stávající model měsíčního statického vykazování a sledování sekundárních parametrů (vršení nedodělků) moderními analytickými nástroji.

PRUŽNÝ SYSTÉM INFORMOVÁNÍ O PRŮCHODNOSTI SOUDU

Zatím nejpoučenější byl v tomto směru ministr Karel Čermák jenž si ve své koncepci „ne-reformy“⁴³ justice v roce 2004, povšiml, že soudnictví nemá funkční model pružného výkaznictví umožňující hlubší analýzu příčin nedostatků. Mezi tehdejší cíle doyen české advokacie zařadil mj. dosažení „vyšší dostupnosti a využitelnosti potřebných informací pro řídicí a rozhodovací procesy; zajištění přístupnosti informací z resortu pro občany... vytvořit předpoklady pro uplatnění informačních technologií při řídicích procesech.“

Kontrolování má smysl jen tehdy, když vede ke korektivním opatřením a vytvářená zpětná vazba musí mít dopředný charakter, aby umožňovala identifikovat problémy již v samém zárodku. Kontrola nesmí být nákladná a neměla by být zdrojem zbytečných napětí a negativních emocí. Kromě vybudování funkčního systému sledování výkonnosti může každý předseda soudu zadat provozní audit práce typického soudce, pracujícího ve té které agendě, nebo zvolit jiný nerozpočtový kontrolní prostředek, aby bylo možno popsat překážky a rezervy v efektivnosti dosahování cíle jímž je rychlé a spravedlivé rozhodnutí.

Základem řízení je verifikovatelný cíl, a cíl vybudovat soud respektovaný laiky i veřejností může sledovat každý předseda, přičemž i v přístupu k managementu má na výběr z celé škály přístupů, které může uplatnit, beztoho, že pracuje ve vnějším politickém a legislativním prostředí, které může jen velmi málo ovlivnit, a jež je někde nevhodně rigidní a jinde nevhodně pružné, což musí zahrnout do svých prognóz. U jakýchkoli aktivit v tomto směru nelze pomíjet, že měření produktivity pracovníků s vysokým stupněm znalostí je složité a nemůže být prováděno stejně, jako u rutinních prací⁴⁴

⁴⁰ Bylo by zajímavé zjistit, kolik předsedů např. okresních soudů dělá pravidelné neformální kolečko, při němž prohodí pár slov se soudcem přiděleným k jeho soudu, nebo jak často ten který předseda krajského soudu přímo komunikuje s jednotlivými soudci. Rád bych se pletl, když odhaduji, že nepůjde o vysoké číslo.

⁴¹ Plánování není ani tak plánováním budoucnosti, jako předpovídáním budoucího vlivu současných rozhodnutí.

⁴² Podle sdělení twinningových soudců ze SRN, kteří působili u NS ČR se takto bez újmy na zásadě zákonného soude po roce přerozděluje nahromaděný nápad v Severním Porýní-Vestfálsku. Jen tak lze garantovat maximálně dvouletou délku řízení.

⁴³ Srov. na stránkách www.justice.cz dokument „Koncepce stabilizace justice“ Navštíveno 4. 3. 2008.

⁴⁴ Koontz, cit. pr., str. 20, 23, 54-55, 70-71, 122, 128, 146, 153, 170, 181, 206. 559, 573, 595, 645-647.

PODCENĚNÍ ROLE KOMUNIKACE

Justice jako celek musí daleko více komunikovat, a to jak uvnitř tak navenek, bez ohledu, že pracuje v systému mnoha organizačních úrovní, jež ztěžují komunikaci a že některé informace jsou důvěrné. Jinak bude směrem k justici i uvnitř jí samotné panovat nedůvěra, což dále podlomí funkčnost soudnictví, nehledě na to, že veřejná kontrola, jež není možná bez informací, je nezbytnou protivahou nezávislosti justice.⁴⁵

Jednou z tendencí právního myšlení je tíhnutí k užití donucovací moci a spoléhání na moc odbornou (nekomunikovanou ovšem prostředky obecně srozumitelnými), a potlačování moci plynoucí z důvěry, charismatu. Jen takový vedoucí vytváří příznivou organizační kulturu a nezavírá si cestu k neoficiálním informacím a jsou mu viditelné i neformální struktury jež výrazně ovlivňují efektivnost.⁴⁶

Postulát, že soudce má komunikovat výhradně odůvodněním svého rozhodnutí, je v informační společnosti neudržitelný a je doslova sebevražedný z hlediska důvěry v justici. Z logiky masové komunikace a povahy mediálního působení plyne, že odůvodněním rozhodnutí je to, co je řečeno v médiích v době, kdy je rozhodnutí učiněno. Pokud soudce informace neposkytne, média jsou nucena informační deficit překlenout a obrátí se k tam, kde jsou informace k dispozici. Je snad zbytečné připomínat, že za měsíc již odůvodnění není s to přitáhnout pozornost. Proč soudci, kteří jsou argumentačními specialisty, vyklízí pole laikům? Tlaky na informační a komunikační uzavřenost jsou nástroji posilování vnímání justice jako společnosti odcizené entity.

Ekonomická analýza

Typickým a u nás nejčastěji používaným způsobem „měření justičního modelu“ jsou nástroje ekonomické a statistické kvantifikace. Např. počet soudců připadajících na 100 000 obyvatel je srovnáván s jinými zeměmi nebo je srovnáván růst platů „nevýkonné justice“ s průměrem společnosti a je vyčíslován přírůstek finančních zdrojů do justice.⁴⁷

Pro orientaci v navrhovaných řešeních je důležité si uvědomit, že efektivnost justice lze zvyšovat **(1)** zvýšením disponibilních zdrojů, **(2)** omezením přístupu k soudům, **(3)** zjednodušením pravidel řízení a **(4)** změnou incentívů.⁴⁸ Je zjevné, že reprezentanti justice tlačí na první dvě řešení. Pravidla řízení nejsou s to zjednodušit, a změnu incentívů chápou jako paušální navyšování odměn, což je nepřijatelné politicky. A je to i nelogické z hlediska ekonomie, neboť nivelizace má přesně opačný účinek. Omezování přístupu k soudům naráží na ústavní hranice⁴⁹ a zvyšování zdrojů na hranice fyzické. Prostor změn není nikterak velký.

Směr *law and economics* klade velký důraz na analýzu pobídek, incentívů a zde je evidentní, že český soudce rozhodující rychle a spravedlivě není nijak odměněn (nemám na mysli odměnu hmotnou). Při komunikační uzavřenosti české justice se nedočká pochvaly zvenčí, a zevnitř může čekat maximálně zvýšený přísun práce od méně výkonných kolegů. Transparentní není ani vazba výkonnosti na profesní vzestup. V kontextu naší veřejné debaty je však zajímavý závěr, podle něhož je z hlediska ekonomické analýzy práva neefektivní přesun pravomocí z justice směrem k exekutivě, která nemá dostatek relevantních informací, resp. zdrojů pro náležité nakládání s nimi.⁵⁰ Uzavřenosti justice je třeba bránit, ale neefektivní

⁴⁵ srov. in NALUS body 42 a 53 nálezu sp. zn. IV. ÚS 23/05.

⁴⁶ srov. Koontz, cit. pr, str. 319, 322 k jednotlivým typům moci srov. vedle Koontz, str. 280.

⁴⁷ k tomu srov. např. příspěvek Ondřeje Knoty „*Ekonomicko-právní analýza soudnictví*“ ve Sborníku: *Potřebuje soudnictví reformu?* Praha, CEP, 2004. str. 47 - 68.

⁴⁸ Boreto et al., cit. dle, Knot, op. cit., str. 48.

⁴⁹ Čl. 4 Ústavy ČR již nezakotvuje jako čl. 4 Ústavy ČSSR vedoucí úlohu Komunistické strany Československa ve státu a společnosti, nýbrž stanoví, že: „*základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.*“

⁵⁰ srov. Knot, O., *Ekonomicko-právní analýza soudnictví*“ ve Sborníku nazvaném *Potřebuje soudnictví reformu?* Praha, CEP, 2004. str. 58. Čerpá z textů Světové banky, EBRD, USAID a prestižních ekonomických časopisů.

je i rozpočtová totální závislost judikativy na exekutivě.⁵¹ Efektivní jsou modely v nichž se justice aktivně podílí na tvorbě a skladbě rozpočtu, který musí obhájit. Explicitní incentivy je obtížné nasazovat (ve veřejném sektoru obecně, a v justici zvláště). Potenciál implicitních incentivů (převážně nemateriálních) nutno uvolnit, a to vhodnou organizací soudnictví. Empirická i teoretická evidence nepotvrzují vhodnost stávajícího vlivu exekutivy na soudnictví.⁵²

Matematické metody (Operační analýza, síťová analýza⁵³, teorie hromadné obsluhy)

Automatizace justice je cíl stejně utopický⁵⁴, jako katastrofický.⁵⁵ Soudce počítač nenahradí. Přestože soudce „jen aplikuje zákony“, jde o rozhodovací proces s mnoha proměnnými a okolnostmi, které musí rozhodovatel vzít v úvahu, má-li být rozhodnutí spravedlivé a právu odpovídající. Zde nelze nasadit matematický model.⁵⁶ V jádru soudních sporů je nejednoznačnost, divergence zájmů všech aktérů, což podmiňuje procesy subsumce a interpretace. Pokusy matematizovat podobné reálné stochastické procesy zatím vždy skončily kritikou reality⁵⁷, stejně jako úsilí po odstranění sporů (a odumření práva) vedlo k požadavku na nového člověka.⁵⁸

Pole pro užití matematických metod se tím neuzavírá. Operační a síťová analýza⁵⁹ či teorie front (teorie hromadné obsluhy⁶⁰) by mohly přinést některá doporučení pro zlepšení efektivity. Justice je podobná některým síťovým odvětvím (hromadná doprava, spoje)⁶¹. Pracuje s náhodným tokem na vstupu, jehož výkyvy není schopna kapacita ihned absorbovat, přičemž nemůže významněji regulovat vstupní tok. Cílem teorie front je vytvoření modelů systémů, které umožní udělat si představu o jejich možném budoucím chování.⁶² Bylo by tak možné předvídat, jak systém zareaguje na neobsazenost, analyzovat úzká hrdla či přesvědčivě odůvodnit nutnost nového rozmístění kapacit, včetně nutnosti s kapacitami manipulovat.

⁵¹ Knot, op. cit., str. 64, kde je i uveden rozsáhlý výčet pravomocí ministra spravedlnosti směrem k soudcům. Jak na semináři suše poznamenal Jiří Příbáň: „Nemůžete mít ústavní dělbu moci, pokud jedna složka moci kontroluje druhou moc finančně a personálně“.

⁵² Op, cit., str. 66-67.

⁵³ Koontz, str. 579 a 608.

⁵⁴ Odhaduji, že se nenaplní futurologické předpovědi jako tato: „Současné trendy v elektronickém soudnictví, elektronické advokacii a e-governmentu ukazují, že v budoucnosti bude možné předvídat výsledky soudních sporů a rozhodnutí, (Štědroň Bohumír, Sedláček Martin, Čáp David: Svět 2020: Technologické trendy a nové manažerské pozice, Srov. Automatizace, Odborný časopis pro automatizaci, měření a inženýrskou informatiku, ročník 50, číslo 11, strana 693. Na tom nic nemění fakt, že jedna česká firma (<http://www.indra.cz/content/view/953/67/>) hlásí, že vyřešila automatizaci nikaragujské justice. Jde o běžnou marketingovou nadsázku.

⁵⁵ Zdá-li se Vám toto tvrzení příliš radikální, doporučuji jako podklad k přemítání na toto téma Spielbergův *Minority report*, s jednotkou Pre-krim, která na základě technologicky expertního systému trestá zločiny dříve než k nim dojde.

⁵⁶ Pro ilustraci si můžeme pomoci úkrokem stranou: řízení obchodní společnosti je také rozhodovacím procesem, svázaný poměrně jasnými pravidly. Bylo-li by možno nasadit matematické modely, pak by již několik let Microsoft Corporation řídil počítač. Takové řešení však zjevně není efektivní.

⁵⁷ Pokusy o matematizaci justice (např. výzkumy Skandinávců) selhaly. Realita svobodné společnosti není modelovatelná, avšak model reality, dopadající na všechny možné alternativy by byl předpokladem matematizace.

⁵⁸ Viz výše poznámka č. 24.

⁵⁹ Srov. kupř. Walter, J., Vejmla, S., *Síťová analýza*, Praha, VŠE, 1978.

⁶⁰ Srov. Zitek, F., *Ztracený čas, Elementy teorie hromadné obsluhy*, Praha, Academia, 1969 či Rozengerg, V. J., Prochorov, A. I., *Čo to je teória hromadnej obsluhy (teória frontov)*, Bratislava, SNTL, 1965. Jev fronty poprvé studoval v roce 1906 H. K. Erlang. Po pokusech o vojenské využití byla teorie nasazena i hospodářství. Cílem je optimalizace otevřených systémů, které pracují se stochastickým vstupním tokem. srov. i Lewandowski, R., *K teorii front*, Praha, Ekonomický ústav ČSAV, 1968

⁶¹ srov. např., Černý, J., Kluvánek, P., *Základy matematickej teórie dopravy*, Bratislava, Veda 1991.

⁶² Zitek, op. cit.

Details, jejichž změna by mohla výrazně změnit poměr vstupní prostředky/výstup

Bylo by nekorektní, kdybych se nepokusil na základě výše uvedených úvah nezformulovat alespoň několikamálo doporučení a předložit je k diskusi, neboť jen tak mohou být rozryty jejich slabé stránky, či přímo fatálně mylné předpoklady. O rychlosti řízení rozhodují faktory, jež jsou velmi málo viditelné, u některých z nich se krátce zastavíme.

ALOKACE ZDROJŮ A KAPACIT URČENÁ PROCESNÍMI PŘEDPISY

K zamyšlení je jistě i *personální schéma* plynoucí z procesních řádů, neboť např. zakládají obrácenou pyramidu z pohledu lidské kapacity. „*V řízení před krajským soudem jako soudem prvního stupně jedná a rozhoduje samosoudce; v odvolacím řízení jedná a rozhoduje senát.*“⁶³

První stupeň, kde se věc formuje po skutkové a právní stránce a soudce musí „hlídat“ spoustu parametrů, stojí na jednom právním profesionálově (někdy doplněném dvěma laiky), přičemž na druhém stupni posuzují důkazně hotovou věc minimálně tři právní profesionálové. Jedním z důsledků kapacitně obrácené pyramidy je, že odvolací soudci občas neodolají, a nasadí svou erudici na profesní finesy, ke kterým se jejich kolega neměl čas propracovat, pro samé předvolávání, urgencye posudků, hlídání lhůt, hledání volné jednacích místnosti, vyřizování jiných souběžných věcí.

A disproporce objevíme i na úrovni prvostupňové jurisdikce. Každé srovnání závažnosti věci je ošidné, ale obtížně nalezneme racionalitu ve složení senátu, srovnáme-li obchodní spor o miliónové hodnoty, či emocionálně, skutkově i právně velmi zatěžující rozvodovou věc, resp. trestní kauzu drogového gangu (ty všechny rozhoduje jeden právní profesionál), se sporem o neplatnost výpovědi, který se typicky odehrává v době, kdy byly strany donuceny tlakem reality najít nového pracovníka, resp. najít si novou práci.⁶⁴

Tyto disproporce napovídají, že procesní předpisy nebyly nikdy podrobeny kapacitnímu auditu, resp. tento audit neměl reálné účinky. Procesní předpisy neprošly transformací odpovídající realitě a každodennosti demokratické společnosti.

ÚZKÁ HRDLA - RYCHLOST PROCESU JE URČENA JEHO NEPOMALEJŠÍM ÚSEKEM

Stanislav Balík odpověděl na otázku, co ho nejvíce překvapilo, když zaměnil každodennost práce advokáta, za každodennost ústavního soudce takto „*Když před obědem napíše přípis a on se nedostane na poštu ani obratem, dokonce ani tentýž den.*“⁶⁵ Úkon, někdy intelektuálně

⁶³ Srov. ust. § 36a odst. 3 OSŘ, nebo: „*Samosoudce koná řízení o trestných činech, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let. ... Krajský soud koná v prvním stupni řízení o trestných činech, pokud na ně zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož dolní hranice činí nejméně pět let...*“ (ust. § 314a odst. 1 a § 17 odst. 1 TRŘ). A dále: „*Rozhodovací činnost okresního soudu vykonávají soudci a přísedící. ... Senáty okresního soudu se skládají z předsedy senátu a 2 přísedících. ... Senáty krajského soudu se skládají z předsedy senátu a 2 přísedících, jestliže rozhodují jako soudy prvního stupně v trestních věcech ... Samosoudcem je předseda senátu nebo soudce. Předsedou senátu může být pouze soudce. ... Soudcem nebo **přísedícím** může být ustanoven státní občan ČR ... způsobilý k právním úkonům a bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let ... Předpokladem pro ustanovení **soudcem** je též vysokoškolské vzdělání ... v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky.*“ (§ 34 odst. 1, § 35 odst. 2 a 3, § 31 odst. 2 a) a § 60 odst. 1 a 3 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb.). Však si také předseda odvolacího senátu v jedné drogové kauze (projednávané i jako I. ÚS 378/03 in NALUS) povzdechl, že přísedící mohla místo zvědavých dotazů na to, jak se podařilo obžalovanému utéci německé policii požádat o vyjádření k jednomu z klíčových důkazů viny, aby řízení nemělo vadu.

⁶⁴ § 36a odst. 1 písm. a) OSŘ. „*V řízení před okresním soudem jedná a rozhoduje senát ve věcech pracovních.*“

⁶⁵ Jde o mimochodem o příznačný střet vědomí soudce a advokáta. Na advokáta doléhá tíže lhůt: jsou objektivně stanoveny a soud nezajímá, že klient přišel do advokátní kanceláře v den konce lhůty, nebo že advokát měl takových věcí několik desítek. Když soudce nějaký úkon nestíhá, odloží ho na později. Realitou advokacie (resp. jeho spolupracovníků) je rychlé sestudování faktů, předložených často ve velmi fragmentální podobě, (u nerutině věci) rychlé osvěžení znalostí o právní úpravě, sepsání podání a pak úprk na nonstop poštu (nebo více či méně předpisy respektující jízda autem do města, které takovou poštu provozuje), tak aby „získal razítko“ do

náročný, je soudce nucen učinit často během desítek sekund, následně ve své formální podobě opustí brány soudu nejdříve příští den, nejpozději do týdne. I jen přidělení věci soudci trvá cca měsíc, bez ohledu na to, že jde například o akutní žádost o zásah v rodinné věci (např. domácí násilí). Podobná úzká místa je třeba systematicky vyhledávat, a zamýšlet se nad cestami k jejich eliminaci.

NEPRUŽNÁ KAPACITA JEDNACÍCH SÍNÍ

Výše bylo poznamenáno, že rychlost procesu je determinována průchodností jeho nejpomalejšího článku. Takovým článkem je jednací síň, o níž soudce musí téměř bojovat. Soudce nemůže jednací čas nijak přizpůsobit, z čehož neodvratně plynou další zdržení, neboť je vysoce pravděpodobné, že některému z aktérů se prostě nepodaří uvolnit se, nebo že jednání neskončí ve vyhrazeném čase.

Vedlejším důsledkem nepružné a nízké kapacity síní je nutnost nařizovat mnoho jednání na jeden den, bez ohledu na jejich složitost. Na jednání se nelze připravit do potřebné hloubky a čas od času se stane, že nějaký aspekt je pozapomenut a – další zdržení je na světě. Tento systém nutí soudce vyhlašovat jednání na mnoho týdnů dopředu, což jednak vylučuje byť i teoretickou možnost „minutového projednání“ nařizené věci, o frustraci účastníků ani nemluvě. Soudy by měly mít možnost jak kapacitu (třeba jen přechodně) zvýšit.

ZBYTEČNÉ ZPROSTŘEDKUJÍCÍ ČLÁNKY.

Český soud je tradičně organizován do kanceláří podle jednotlivých činností. V důsledku toho soudní úkony, jakož i úkony účastníků procházejí mnoha a mnoha rukami, což samo o sobě řízení zdržuje, nehledě na fakt, že jakékoli zpoždění na cestě může mít multiplikační zpoždovací efekt. Zavedení soudcovských minitýmů, vybraných soudcem dle jeho vlastních představ (a s jasně definovanou odpovědností asistenta a kancelářské síly) může odbourat právě taková zpoždění plynoucí ze zprostředkování, za předpokladu, že nebude mechanicky včleněna do tradičního organizačního systému, a že nebude nucena využívat výhradně stávajících komunikačních rozhraní.

FYZICKÉ DORUČENÍ.

Policie nechce dělat pošťáky, ale víze že ji nahradí elektronické doručování či povinná adresa je příliš odvážná. Justice se zkrátka neobejde bez osob, které budou moci v krajním případě věc provést úkon osobně a popř. o tom sepsat zprávu. Jinak budou tyto triviální úkony stále zdržovat řízení, na čemž nic nezmění ani eventuální zavedení ústavně problematické⁶⁶ povinné adresy. Zdržující je doručování osobám, které se mu vyhýbají a které obcházejí právní předpisy, nikoli doručování lidem, kteří předpisy ctí.

ČASOVÝ TAKT PRÁCE.

Soudní čas běží v taktu týdnů a měsíců. V tomto rytmu se činnosti kontrolují plánují, a v důsledku i konají.⁶⁷ Proto se odeslání i přijímání písemností v průměru děje v týdenním taktu, na čemž nic nezměnil ani internet. Každý, kdo zkusil „svému“ soudci či senátu doručit jakoukoli písemnost později než týden před jednáním, by měl vědět o čem je řeč. Tento takt práce je hluboce zakořeněn v systému soudní práce a má nesporně své výhody. Pokud na něj zde upozorňuji, činím tak proto, abych formuloval hypotézu, že ani elektronizace justice nemusí délku řízení výrazněji zkrátit, nebude-li korigován dosavadní takt práce.

24.00, po němž se mění datum. Něco z toho odstraní elektronizace, avšak základní schéma zůstává stejné: mnohá podání advokát sepisuje v řádu minut a hodin, a pak týdny a měsíce čeká, než o nich soud rozhodne.

⁶⁶ Testem proporcionality obtížně projde povinnost preventivně sdělovat svůj budoucí pohyb.

⁶⁷ O čemž svědčí např. četnost rozhodnutí datovaných do posledních tří dnů v měsíci.

POMALOST ZE SPĚCHU ZROZENÁ

Justice je tak uspěchaná, že si nedovolí ani jen uvažovat o soudních prázdninách, pro které existuje i ne jeden organizační důvod: soudci i nesoudcovští zaměstnanci mají na dovolenou nárok a protože soudy soudí o lidech a s lidmi, je jasné, že i doba dovolených se odráží na možnosti předvolávat účastníky. Letní volno by efektivitu práce ovlivnilo stejně jako volno víkendové – tedy efekt by byl pozitivní.⁶⁸ Ze stejného důvodu, povinného spěchu si soud jen zřídka dovolí jednání odložit, ačkoli je jasné, že při oznámené neúčasti toho kterého aktéra bude nutno konat místo jednoho jednání dvě a více.

PRIMÁRNÍ SLEDOVÁNÍ VÝKONNOSTI DLE VYŘÍZENÝCH VĚCÍ, NIKOLI DLE NEVYŘÍZENÝCH

Justici tíží nevyřízené věci, a jen z tohoto hlediska je pochopitelná orientace výkaznictví na nedodělky. Pokud však tento systém dominuje, jde o velmi demotivující prostředí, neboť pozitivní výkon není oceňován a od místa, kde se vrší nevyřízené věci, je nápad odkláněn. Odměnou za dobrou práci je více práce a práce pomalá je „trestána“ ulehčením.

Jsou výše uvedené úvahy o obyčejných a prostých věcech nedůležité a právně irelevantní? O tom nás může přesvědčit diskuse s některým ze soudců na téma, jak nedostatek jednacích síní či ztížená možnost přímo, pružně komunikovat prostředky jinak v občanském životě obvyklými (e-mail, telefon, fax) ovlivňuje možnost napsat rozhodnutí po jeho vyhlášení nebo se individuálně připravit na každou z deseti projednávaných věcí.⁶⁹

IV. Závěrem o nezamýšlených důsledcích tlaku na omezení nezávislosti

Je přirozenou doménou politiky starat se řešení společenských problémů. Nic z výše uvedených úvah nemělo vést ke zpochybnění teze, že změny v soudnictví jsou motivovány pocitem odpovědnosti představitelů politiky za správu věcí veřejných. Využil jsem nabízené příležitosti k načrtnutí několika úvah o řešeních vážných problémů justice.

Dočetl-li se až na toto místo zkušený justiční praktik, dovedu si představit, jak se usmívá nad naivitou představ o reálném chodu soudů. Jistě, právo samotné je uzavřené, a nitro justice ještě více. Rád proto své mylné názory opravím. Diskuse je třeba. Však také mnoho výše uvedených myšlenek předpokládá, že nejlépe disponováni pro navržení těch správných změn zvyšujících efektivnost soudnictví jsou soudci samotní. Zrovna tak ale platí, že nikdo není imunní vůči provozní slepotě a mnoho změn přišlo zvenčí v situaci, kdy lidé uvnitř vycházeli z mantry „nejde to jinak“ a řešení viděli jen v navržení zdrojů a změně v chování klientů.

Zvýšení efektivnosti justice nemusí být vůbec založeno na legislativních změnách. Ačkoli změna zákona je nejpřirozenějším nástrojem, který je v dosahu politika, změna by měla být promyšlená a mělo by k ní být přikročeno, až v krajním případě.⁷⁰

V kontextu vztahů aktuálně panujících mezi politikou a justicí lze očekávat, že budeme svědky mnoha pokusů o omezení soudcovské nezávislosti, které budou legitimovány zvýšením kvality a efektivnosti justice. Výsledkem však velmi pravděpodobně nebudou předvídatelná rozhodnutí. Soudce je specialistou na odůvodňování správnosti svého postupu. *Normativní prostředí v němž sudce operuje, by nemělo přesunovat mentální kapacitu soudce od nalézání práva a odůvodňování spravedlivosti verdiktu směrem k sebehájení.*

⁶⁸ Ostatně i několikaleté pozorování nápadu ústavního soudu přináší empirický poznatek, že v červenci a srpnu celorepublikově končí jen málo věcí.

⁶⁹ Nemáte-li tuto možnost, pak můžete navštívit na internetu adresu: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/04/je-ospravedlniteln-aby-soudce-napsal.html>, kde se soudci zapojili do diskuse pod článkem „Je ospravedlnitelné, aby soudce napsal rozhodnutí měsíce po tom, co jej ústně vyhlásí?“

⁷⁰ Zde se neodvolávám ani tak na osvědčenou maximu skeptiků *každá změna je k horšímu*, jako na usnesení Senátu ze dne 25.ledna 2006 (č. 303, tisk 245, dotupné z: www.senat.cz).

Nelze zapomínat, že převládající styl soudcovského sebepojetí má své kořeny v době před rokem 1989. Soudcům tehdy mandáty končily v periodických intervalech a museli být do svých funkcí pokaždé znova jmenováni ze strany zákonodárců, popřípadě národních výborů (státněprávně-samosprávných, politicky-nepolitických).⁷¹ To jen množovalo existující paletu nástrojů k možnému nátlaku a k ovlivnění rozhodování. Soudci se za tohoto stavu přirozeně naučili rozhodovat tak, aby na ně tíha odpovědnosti nedolehla (např. schováváním zjevných motivů rozhodnutí za fasádu procesního práva⁷²). Tuto kulturu lze snadno reprodukovat v myslích soudců, kteří už nežijí v prostředí, které jí dalo vzniknout. Její škodlivý potenciál se může kdykoli oživit, v podobě vydávání reálně bezvýznamných a nesrozumitelných rozhodnutí.

Hynek Baňouch
asistent soudce Ústavního soudu
externí doktorand PrF UK a externí učitel sociologie práva na FSS MU v Brně
případné dotazy či připomínky rád odpovím z adresy banouch@usoud.cz

⁷¹ „Soudci z lidu krajských a okresních soudů jsou voleni národními výbory ... Soudci z povolání jsou voleni na dobu deseti let; soudci z lidu jsou voleni na dobu čtyř let. **Soudci mohou být odvoláni orgánem, který je zvolil.** Podmínky odvolání, jakož i podmínky jiného zániku funkce soudce před skončením volebního období, stanoví zákony upravující volby soudců.“ (čl. 101, odst. 3-5 Ústavy ČSSR). „Soudce může být odvolán před uplynutím funkčního období, jestliže závažným způsobem porušuje své soudcovské povinnosti ...“, Soudce z povolání soudů republik **volí a odvolává národní rada** na návrh příslušného orgánu Národní fronty. Soudce Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky a soudce z povolání vojenských soudů volí a odvolává Federální shromáždění na návrh příslušného orgánu Národní fronty.“ (§ odst. 43 odst. 1 a 2 a § 51 odst. 1 písm. a) zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců, v posledním platném znění). Závažným porušením funkce bylo nedodržení ústavou předepsané slibu, jež byl skládán v této podobě „**Slibuji, že budu věren Československé socialistické republice a věci socialismu, že se budu řídit Ústavou i ostatními zákony a vykládat je v souladu se socialistickým právním vědomím.**“ (§ 42 odst. 1 cit. zákona.), která byla v souladu s tehdejší „Ústavou“: „Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni jedině právním řádem socialistického státu. Jsou povinni řídit se zákony a jinými právními předpisy a vykládat je v souladu se socialistickým právním vědomím.“ Čl. 102 Ústavy ČSSR.

⁷² K defenzivnímu formalismu chránícího soudce před mocenským postihem srov. Kühn, Z., *Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*, Praha, C. H. Beck, 2005, str. 78 a 91.

I.	Nutnost změny.....	1
	Důvěryhodnost justice a efektivita.....	1
	Odpovědnost soudce a její posílení.....	1
	Odpovědnost a nezávislost - jednoduchá řešení.....	2
II.	O některých prospěšných posunech v sebepojetí soudce.....	3
	Rozhodnutí, konečné rozhodnutí a čárka, čili o byrokratické osobnosti	3
	Papírová výkonnost a přemístění cíle.....	3
	Odpovědnost soudce za své rozhodnutí a za justici jako celek.....	4
	Sociální funkcí soudce je rozhodnout spor, který je v pluralitní a svobodné společnosti přirozený.....	5
	Odpovědnost soudcovské obce a jejích elit za postupné změny v sebepojetí soudu.....	5
III.	Otevírání justice	6
	Komparatistika, aneb levné učení se na chybách a úspěších jiných	6
	Překonávání étosu uzavřenosti	7
	Justiční management	7
	K jednotlivým funkcím managementu	7
	Pružný systém informování o průchodnosti soudu	8
	Podcenění role komunikace	9
	Ekonomická analýza	9
	Matematické metody (Operační analýza, síťová analýza, teorie hromadné obsluhy)	10
	Detaily, jejichž změna by mohla výrazně změnit poměr vstupní prostředky/výstup.....	11
	Alokace zdrojů a kapacit určená procesními předpisy.....	11
	Úzká hrdla - rychlost procesu je určena jeho nepomalejším úsekem	11
	Nepružná kapacita jednacích síní.....	12
	Zbytečné zprostředkující články.	12
	Fyzické doručení.	12
	Časový takt práce.	12
	Pomalost ze spěchu zrozená	13
	Primární sledování výkonnosti dle vyřízených věcí, nikoli dle nevyřízených.....	13
IV.	Závěrem o nezamýšlených důsledcích tlaku na omezení nezávislosti.....	13