



V Praze 20. července. 2016  
Čj. OVA : 840/16

## Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád,  
ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních,  
ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a některé další zákony**

### I. Úvod

V předloze č. 840/16 předkládá Ministerstvo spravedlnosti návrh novelizace občanského soudního řádu a řady dalších právních předpisů.

Předkladatel návrhem sleduje devět navzájem převážně nesouvisejících regulatorních cílů, včetně (slovy předkladatele): (i) odstranění nedostatků občanského soudního řádu, které se vyskytly v praxi, (ii) "odbřemenění" dovolacího soudu, (iii) posílení regulační funkce soudních poplatků, (iv) odstranění nedostatků zákona o zvláštních řízeních soudních, které se vyskytly v praxi, (v) implementace rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, (vi) realizace úkolu, které byly uloženy Ministerstvu spravedlnosti ve Strategii romské integrace do roku 2020, (vii) zrušení zvláštní příslušnosti Obvodního soudu pro Prahu 2, (viii) umožnění přístupu soudů do informačních systémů Ministerstva financí, a (ix) zavedení automatického generátoru přidělování věcí soudním oddělením (tj. samosoudcům a senátům).

Některé z těchto cílů zahrnují více dílčích regulatorních opatření (srov. část 1.5, s. 21 - 25 zprávy RIA).

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Struktura zprávy RIA**

Jak bylo uvedeno výše, návrh obsahuje devět navzájem v podstatě nesouvisejících regulatorních cílů, přičemž k dosažení řady z nich se navrhuje vícero dílčích regulatorních opatření.

Struktura zprávy RIA, v níž jsou tyto cíle a tato opatření popisována a analyzována v jednom "běžícím textu", sledujícím předepsanou strukturu zprávy RIA, je uživatelsky velmi nevstřícná (podobá se situaci, v níž by čtenář četl "na přeskáčku" devět různých románů tak, že vždy přečte jednu kapitolu, knihu odloží a postoupí k další knize, z níž opět přečte jednu kapitolu, atd.).



Nejpozději od části 1.3 by měla být zpráva RIA strukturována tak, že každý z dílčích regulačních cílů bude popsán, analyzován a vyhodnocen sám o sobě, a teprve poté zpráva přejde k dalšímu regulačnímu cíli. Ve stávající podobě není zpráva RIA za běžných okolností, kterým jsou účastníci legislativního procesu vystaveni, uživatelsky použitelná.

## **Jednotlivé parciální změny**

### **1. Změna věcné příslušnosti soudů**

V analýze přínosů a nákladů navrhované změny věcné příslušnosti soudů (část 3.1.1, s. 43 - 44 zprávy RIA), neuvádí předkladatel nic o tom, že poměrně nedávno byla věcná příslušnost soudů rozhodujících v prvním stupni změněna opačným směrem (tedy ze soudů krajských byla řada agend převedena na soudy okresní).

Ve zprávě RIA není uvedeno nic o tom, zda a jak byly dosavadní výsledky této změny analyzovány, zda nyní navrhovaná změna je korekcí vadné pozitivní regulace, korekcí opomenutí v předchozí regulační změně, či zda s nedávnou změnou nijak nesouvisí.

Předkladatel neuvádí žádné kvantitativní údaje, na základě kterých by bylo možno dopady navrhované změny posoudit (není např. uveden ani roční počet sporů toho druhu, jichž se má navrhovaná změna věcné příslušnosti soudů dotknout, počet a vytíženost soudců, kteří podle stávajícího pravidla o věcné příslušnosti tyto spory rozhodují, počet a vytíženost soudců, kteří budou muset tyto spory rozhodovat podle nově navrhovaného pravidla, zda si navrhované opatření vyžádá personální změny na úrovni soudů příslušných k projednání těchto sporů nyní či na úrovni soudů, kam se mají tyto agendy přesunout, jaké jsou odpovídající mzdové a další náklady na obou dotčených úrovních soudní soustavy, jaké personální a další náklady budou navrhovanou změnou způsobeny, jaký bude přechodný režim u již běžících řízení, která budou změnou dotčena a jaké s tím budou souviset náklady uvnitř soudní soustavy a pro strany běžících sporů). Na s. 44 předkladatel uvádí, že "[s] ohledem na relativně nízký počet věcí za rok lze pak vycházet z toho, že tato varianta s sebou nenese žádné, případně pouze zanedbatelné náklady", toto tvrzení však nelze nijak verifikovat.

### **2. Opakované návrhy na předběžné opatření**

Ani zde (část 3.1.2, s. 44 - 45) neuvádí předkladatel žádné kvantitativní údaje, na jejichž základě by bylo možno jeho tvrzení a analýzu posoudit.

### **3. Zjišťování bydliště fyzických osob/místní příslušnost soudů**

Stejnou výtku - chybějící kvantitativní údaje k problému, nákladům a přínosům navrhované změny - je třeba učinit i zde (část 3.1.3, s. 45).

### **4. Ustanovování opatrovníků**

V části 3.2 na s. 51 předkladatel tvrdí, že navrhovaná změna (tedy zákaz ustanovit opatrovníkem nezletilé osoby ten orgán péče o dítě, který ustanovení sám navrhuje) nepovede ke vzniku nákladů "jelikož bude jmenován jiný Orgán sociálně právní ochrany dětí".

Takový argument nelze akceptovat, aniž by předkladatel vysvětlil územní a věcnou strukturu těchto orgánů. Pokud by např. onen jiný orgán sociálně právní ochrany dětí vykonával pravomoc (byl dislokován) v jiném správním či soudním území, evidentně vzniknou přímé náklady související s cestováním jeho pracovníků, atd. Nepřímé náklady, způsobené tím, že opatrovník bude logicky celé situaci a tedy i nezletilé osobě, jejíž zájmy má opatrovat, "vzdálenější", mohou ale snadno být podstatně vyšší.

Pokud předkladatel sleduje úpravou zamezení konfliktu zájmů na straně navrhujícího orgánu, což se Komisi z předlohy jeví, je třeba, aby přínosy a náklady navrhované změny řádně analyzoval.

## **5. Bariéry antidiskriminačním žalobám**

V části 3.3.3 na s. 53 je návrh na změnu poplatkové povinnosti ve vztahu k "antidiskriminačním žalobám" analyzován pouze z pohledu státu a žalobce, nikoli z pohledu žalovaného. Toho má stávající výše poplatku pravděpodobně chránit před frivolními žalobami (k tomu srov. výklad v části 1.2.3 na s. 7 zprávy RIA).

Analýzu přínosů a nákladů je z tohoto hlediska třeba doplnit a to mj. se zohledněním procesní pozice stran těchto sporů (tzn. otázek alokace důkazního břemene, atd.).

## **6. Zrušení zvláštní příslušnosti Obvodního soudu pro Prahu 2**

V části 3.4 na s. 55 se tvrdí, že náklady navrhovaného opatření (zrušení výhradní příslušnosti Obvodního soudu pro Prahu 2 k projednání dopravních trestných činů) nebude mít prakticky žádné měřitelné dopady uvnitř soudní soustavy. Toto tvrzení však nelze nijak verifikovat, jelikož předkladatel neuvádí žádné kvantitativní údaje ani o počtu těchto případů souzených nyní i v obvodu Praha 2, ani o počtu soudců, kteří se u tohoto soudu nyní touto agendou zabývají, ani žádné údaje o tom, jakou redistribuci těchto případů mezi ostatní pražské soudní obvody lze na základě jakých faktorů v případě přijetí navrhované změny očekávat. Neuvádí se ani nic ohledně přechodného režimu, tedy ohledně nákladů vznikajících v již zahájených ale dosud neukončených řízeních.

## **7. Automatický generátor přidělování věcí**

V části 3.6 na s. 56 - 58 je předložen odhad přímých nákladů na vytvoření systému automatizovaného systému přidělování nově napadlých věcí soudcům.

Teprve zde je čtenáři patrné, že předkladatel ve skutečnosti zvažuje dvě odlišné varianty tohoto řešení – centralizovanou variantu, a variantu decentralizovanou, provozovanou patrně na jednotlivých soudech.

Za těchto okolností ovšem nelze analýzu v části 3.6 považovat za dostatečnou. U "centralizované varianty" předkladatel např. nijak nebere v úvahu náklady na komunikaci mezi jednotlivými soudy a centrálou, náklady chyb, které budou v tomto procesu nutně vznikat, ani náklady "křehkosti" centralizovaného řešení (potenciální porucha v centru bude znamenat ochromení rozdělování nových věcí na všech soudech v zemi). U časově kritických agend (návrhy na předběžná opatření, insolvenční návrhy, vazební a jiná urgentní trestní rozhodnutí, atd.) mohou být takové náklady významné.

Decentralizovanou variantu pak zpráva RIA popisuje ještě méně srozumitelným způsobem - srov. poslední odstavec na s. 58 znějící: "V případě decentralizované varianty, které počítá se zásadním využitím stávajících programových prostředků soudů, budou náklady zanedbatelné. Některé stávající aplikace jsou již téměř připraveny na využití prvku náhody při přidělování věcí. Náklady se předpokládají v řádu sta tisíců korun českých. Realizaci lze očekávat do půl roku."

Na základě takto popsaného návrhu změny nelze přínosy a rizika zvažovaných řešení vůbec posoudit, nehledě již na to, že v kalkulaci nákladů na centrální variantu v tabulce na s. 56 předkladatel kalkuluje pouze náklady na tvorbu a spuštění systému, a náklady na běžný provoz a údržbu systému odhaduje předkladatel na 480 tisíc Kč ročně (s. 58, druhý odstavec zdola), aniž by k tomuto údaji uvedl cokoli mimo to, že jde o cca 20% odhadovaných nákladů na pořízení systému. Ohledně průběžných nákladů decentralizované varianty neuvádí zpráva RIA nic.

Na s. 24 - 25 předkladatel sice vysvětluje, že fungování automatizovaného systému bude zpětně přezkoumatelné na základě tzv. "logů", neuvádí ale, jak bude systém zabezpečen proti manipulaci na úrovni samotného algoritmu, pomocí nějž mají být nově napadlé spory soudcům a senátům rozdělovány.

Skutečností opravdu je, že současný systém "koleček" soudních oddělení, jimž jsou nově přichozí věci na každém soudu přidělovány postupně podle toho, jak jsou doručovány na podatelnu soudu, je do určité míry náchylný k manipulaci. Na druhou stranu ale rovněž platí, že fungování tohoto systému je díky jeho primitivnosti z pohledu účastníka řízení, který má pochybnosti o tom, zda nebyl odebrán svému zákonnému soudci, přezkoumatelné běžnými, "analogovými" prostředky, dostupnými každému účastníku či advokátu.

Bez ohledu na výklad na s. 24 - 5 není ze zprávy RIA vůbec jasné, jakým konkrétním způsobem by v novém systému mohl účastník řízení legitimnost přidělení své věci konkrétnímu soudci opravdu zkontrolovat. Ohledně toho, zda a jak by tento parametr závisel na volbě centralizovaného či decentralizovaného systému, pak neuvádí zpráva RIA nic.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Část 6 na s. 66 (přezkum účinnosti regulace) je s ohledem na různorodost regulatorních cílů a v jejich rámci obsažených opatření zcela nedostatečná.

Má-li mít předkladatel v časovém horizontu, který navrhuje, skutečně k dispozici verifikovatelné údaje o účincích jím navrhované regulace, je nezbytné, aby v této části zprávy RIA specifikoval, jakým konkrétním způsobem bude v jednotlivých regulovaných oblastech v průběhu navrhované lhůty relevantní data z procesní praxe získávat a analyzovat, a aby za tím účelem od počátku nastavil potřebné komunikační a rozhodovací procesy. Zkušenost ukazuje, že v opačném případě nebude předkladatel účinky regulace vůbec schopen vyhodnotit.

### **Analýza korupčních rizik**

Část F na s. 71 - 72 (zhodnocení korupčních rizik) je s ohledem na různorodost regulatorních cílů a v jejich rámci obsažených opatření zcela nedostatečná. Tato rizika je nutno analyzovat specificky ve vztahu k jednotlivým navrhovaným opatřením a změnám, nikoli tak, jak tomu je nyní na s. 71 – 72 zprávy RIA.

### **III. Závěr**

**I přes nepopiratelnou snahu předkladatele o popis problematiky, zamýšleného cílového stavu, rizik v případě neřešení problematiky včetně pokusu o základní variantní zpracování u klíčových problémů považuje Komise předložený návrh závěrečné zprávy RIA za nedostatečný.**

**Vedle konkrétních připomínek a výhrad k jednotlivým bodům uvedených v části II. tohoto stanoviska Komise v textu hodnocení dopadů regulace (zprávy RIA) požaduje:**

- **doplnění konkrétních statistických odhadů, kolika případů se dotčené změny budou dotýkat (předkladatel tato data uvádí pouze v obecné rovině u dovolání a rozsahu případů, kterých se bude týkat omezení dostupnosti dovolání) včetně dopadů na zatížení soudní soustavy a dotčené subjekty zejména občany;**
- **uvedení alespoň hrubých ekonomických odhadů, jaké rozpočtové dopady budou mít jednotlivá navrhovaná opatření na financování soudní soustavy, resp. výdajovou**

stránku soudů, zejména tam, kde je navržen posun soudní příslušnosti mezi jednotlivými úrovněmi (stupni) soudní soustavy. V těchto případech nelze akceptovat obecný argument předkladatele, že změny budou rozpočtově neutrální nebo argumentaci v rovině, že části soudů se náklady sníží a části naopak zvýší. Jediné konkrétní ekonomické náklady uvádí předkladatel u centralizovaného generátoru pro přidělování věcí,

- Komise RIA doporučuje zprávu restructurovat podle jednotlivých parciálních změn (se zachováním obecných či společných částí), pro tyto změny doporučuje zpracovat vnitřně provázanou dílčí analýzu v logice problém - cíle řešení - varianty – náklady a přínosy - výběr optimální varianty.

Komise pro hodnocení dopadů regulace proto předloženou zprávu z hodnocení dopadů regulace požaduje přepracovat dle výše uvedených připomínek.

Vypracovali: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D., JUDr. Petr Solský

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v.r.  
předsedkyně komise