

## USNESENÍ

Výboru pro práva dítěte Rady vlády ČR pro lidská práva

ze dne 14. června 2018

### **k návrhu věcného záměru Civilního řádu soudního z pohledu práv dítěte**

#### **1. Plošné omezení procesní způsobilosti**

Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidská práva se seznámil s návrhem tezí nového Civilního řádu soudního. Členové výboru jsou si vědomi, že návrh je v počáteční fázi a ještě dozná značných změn. Návrh však obsahuje některé body, které považují členové výboru za problematické. Tato ustanovení mohou u některých skupin obyvatel zásadně omezit přístup ke spravedlnosti a právo na soudní ochranu.

Bod 8. návrh zní *„Fyzická osoba může před soudem jako strana samostatně činit procesní úkony (procesní způsobilost), je-li podle občanského zákoníku způsobilá ve všech záležitostech samostatně právně jednat. I když strana není procesně způsobilá, má právo být v řízení slyšena.“*

Tento návrh odebírá účastnická práva velmi široké skupině osob.

Současná úprava (§ 20 odst. 1 občanského soudního řádu) spojuje procesní způsobilost (tedy právo samostatně jednat v řízení a využívat všech práv účastníka) s hmotněprávní způsobilostí, tedy svéprávností. Zjednodušeně řečeno, pokud je někdo způsobilý uzavřít smlouvu, je také způsobilý se o ni soudit.

Navržená koncepce však počítá s tím, že procesně způsobilí budou jen ti, kdo mají plnou svéprávnost. To znamená pouze osoby starší 18 let či osoby, které nabyly plné svéprávnosti rozhodnutím soudu či uzavřením manželství. Naopak procesně způsobilé nebudou (až na určité výjimky) osoby mladší 18 let, a osoby, jejichž svéprávnost byla omezena, bez ohledu na rozsah tohoto omezení. Procesní způsobilost tak v žádném rozsahu nebudou mít nesvéprávné děti. Tyto osoby budou sice formálně účastníky řízení, ale vždy budou potřebovat opatrovníka či zástupce, nebudou moci samostatně uplatňovat práva, která jim jakožto účastníkům řízení náleží.

Výbor se domnívá, že takto pojaté omezení je v rozporu s Listinou základních práv a svobod s čl. 36 odst. 1 právem na spravedlivý proces, s čl. 38 odst. 2 právem na veřejné projednání věci v přítomnosti toho, koho se týká. Toto omezení je však také v rozporu s četnými ustanoveními mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné, a to zejména čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, ve kterém je zakotveno právo dítěte na participaci, tedy právem vyjadřovat se ke všem věcem, které se dítěte dotýkají a hlavně přiznávat jim takovou pozornost, kterou si s ohledem na svůj věk a vyspělost zaslouží. Dále je dotčena i Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, která v čl. 13 zakotvuje právo na přístup ke spravedlnosti. Tyto úmluvy zavazují Českou republiku, aby zajistila dětem a osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními. Povinností České republiky pak je činit všechny kroky k naplnění uvedených principů. Předložený návrh zákona se žel vydává opačným směrem: změna právní úpravy

by ve svém důsledku odebralo značně široké a různorodé skupině osob přístup k soudu, čímž by došlo k zasažení do výše citovaných základních práv.

Odůvodnění návrhu odkazuje na odbornou literaturu<sup>1</sup>, podle které se individuální posouzení svéprávnosti „přičí požadavku, aby otázka procesní způsobilosti, mající povahu procesní podmínky, nebyla po delší dobu spornou“. Proti tomuto požadavku však stojí právo na přístup ke spravedlnosti. Výbor se domnívá, že toto právo, jakožto právo ústavní, musí převážet. Neobstojí ani druhý argument, že účast v řízení před soudem a v rámci něho vykonávání procesních úkonů je výrazně náročnější než hmotněprávní jednání. Z daného však rozhodně nelze učinit závěr, že by proto měla být procesní způsobilost plošně odebrána nezletilým a osobám s omezenou svéprávností. Jednání před soudem může být náročnější než nákup v e-shopu či jízda v městské hromadné dopravě, avšak stále může být v mezích schopností dané osoby.

Navrhovaná změna je také v hrubém rozporu s právem dítěte být slyšet v řízeních, které se ho týkají, jak stanoví čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a s právem osoby s postižením na účinný přístup ke spravedlnosti podle čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Tyto úmluvy stanoví nejen povinnost předat dítěti dostatečné informace a zjistit jeho názor, ale i zohlednit jeho rozumovou vyspělost a v nejvyšší možné míře umožnit dítěti rozhodovat o svém životě. U osoby se zdravotním postižením pak stanoví povinnost zajistit jim účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními a účinnou participaci ve všech soudních řízeních prostřednictvím procedurálních a věku odpovídacích úprav. Stát má tedy povinnost přijímat odpovídající procesní opatření zajišťující účinný přístup ke spravedlnosti.<sup>2</sup> Po jejich přijetí by měla v zásadě odpadnout potřeba procesní práva někoho omezovat za účelem jeho ochrany. Principiální nemožnost dítěte samostatně vystupovat před soudem a hájit svá práva a zájmy, je tak v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. V praxi je to především soud, kdo má povinnost zajistit právo na spravedlivý proces. S tím souvisí i povinnost poučovací, povinnost vysvětlit průběh řízení stranám tak, aby ho pochopily a byly schopny se kvalifikovaně rozhodovat. Uvedeným opatřením stát na tuto svoji povinnost zcela rezignuje. Odebrání procesní způsobilosti by mělo být opatřením subsidiárním, mělo by nastoupit teprve tehdy, pokud tato opatření zjevně nejsou dostatečná.

Uváděné srovnání se zahraniční právní úpravou je nepřipadné – autoři sice odkazují na zahraniční procesní úpravu, ale sami současně uvádějí, že v zahraničí je i odlišná hmotněprávní úprava, kterou procesní právo kopíruje. Převzetí procesní úpravy způsobilosti bez vazby na hmotné právo je nesystémové a mohlo by vést k nepředvídatelným problémům. Autoři také zahraniční úpravu necitují úplně – při srovnání s Německem a Rakouskem nezmiňují například takzvané „Taschengeldparagraphen,“ tedy „Paragrafy o kapesném,“ které prolamují nesvéprávnost nezletilých. Autoři na závěr sami přiznávají, že německé i rakouské procesní právo přece jen přiznává omezenou procesní způsobilost nezletilým, byť v omezeném rozsahu a na základě objektivních hranic, nelogicky z toho však vyvozují závěr, že v Česku by přiznána neměla být vůbec.

Konečně, autoři uvádějí, že smyslem tohoto opatření je ochrana dotčených osob. To je však závěr stěžejí akceptovatelný, jelikož presumuje, že osoba je nejlépe chráněna, pokud jsou jí práva odebrána a

---

<sup>1</sup> Dvořák, B. in Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád (§ 1 až § 250I). Řízení sporné. Praktický komentář. Praha : WK ČR, 2016, s. 100.

<sup>2</sup> Povinnost přijetí těchto opatření je dle Obecného komentáře č. 6 Výboru pro práva osob se zdravotním postižením bezpodmínečná.

svěřena někomu povolanějšímu, pokud je pouhým objektem soudního řízení. Návrh v tomto směru vychází ze staré, ochránářské koncepce vůči osobám bez plné svéprávnosti, které nebyly považovány za plnohodnotný subjekt řízení a ochrana jejich práv byla vázána na činnost jiných osob v podobě zástupců, opatrovníků apod. Naopak nové přístupy zdůrazňují plnou subjektivitu a participační práva těchto osob s tím, že stát a společnost musí učinit kroky nutné k tomu, aby tyto osoby se soudního řízení či jiné společenské aktivity mohly plně zúčastnit. Úmluva o právech dítěte i Úmluva o právech osob se zdravotním postižením jsou právě postaveny na konceptu rovného zacházení, plného uznání právní osobnosti a přiměřených opatření a participace. Věcný záměr zákona omezující zásadně aktivní participaci dětí i osob se zdravotním postižením před soudy je zcela v rozporu s těmito zásadami, a tak lze jen těžko zajistit soulad s Úmluvami. V praxi se sice mohou vyskytnout případy těžkých duševních chorob, kdy osoba není vůbec schopna chápat smysl a účel řízení, jedná iracionálně, proti svým vlastním zájmům. Takové případy je však nutno posoudit individuálně. Je zcela vyloučeno, aby byl takový závěr učiněn paušálně, jak u všech osob mladších 18 let, tak u všech osob s omezenou svéprávností.

Na věci nic nemění ani skutečnost, že tyto osoby budou soudem slyšeny. Pouhé „slyšení“ osoby nezaručuje plnou ochranu práv a zájmů, nedává možnost disponovat s řízením, nedává možnost nahlížet do spisu, vyjadřovat se k důkazům atd. Tím spíše, že přístup soudů k „právu být slyšen“ je značně rozdílný a Ústavní soud postup některých soudů často kritizuje<sup>3</sup>. Cílem tedy nemůže být tyto osoby pouze slyšet, jak se navrhuje, ale musí jí být umožněna maximálně plnohodnotná (nejlépe aktivní) účast na řízení a jsou přijata případně všechna nutná opatření pro jejich participaci.<sup>4</sup>

Dále je třeba upozornit, že opatření je plošné, odebírá procesní způsobilost velmi široké skupině osob, mezi kterými dále nerozlišuje. Například přistupuje stejně k dítěti desetiletému jako k sedmnáctiletému, či ke člověku s trvalým těžkým mentálním postižením a člověku s občasnými lehkými epizodami duševní poruchy.

Konečně, vzhledem k tomu, že účastnická práva mají být návrhem odebrána v plném rozsahu a právo být slyšen nelze považovat za jejich náhradu, pak toto opatření zasahuje samotné jádro dotčených základních práv, a nemůže tedy projít jakýmkoliv testem proporcionality.

Z výše uvedených důvodů výbor navrhuje návrat k tradiční koncepci, kdy se procesní způsobilost odvíjí od způsobilosti hmotněprávní, případně volbu jiného řešení, které současně posílí participaci dětí i osob se zdravotním postižením bude ovšem respektovat požadavek přiměřenosti.

## **2. Povinné zastoupení advokátem**

Bod 28 zní: *„Strany jsou povinny nechat se zastoupit advokátem (advokátský spor), s výjimkou řízení před okresními soudy ve věcech, v nichž hodnota předmětu sporu nepřesahuje částku 50 000 Kč, a v řízení o stížnosti proti usnesení okresního soudu v takové věci. V řízení o žalobě na obnovu a pro zmatečnost jsou strany povinny nechat se zastoupit vždy bez ohledu na hodnotu předmětu sporu.“*

Toto ustanovení zavádí ve většině soudních sporů povinné zastoupení advokátem. V současné době je zastoupení advokátem povinné v civilním řízení pouze před Nejvyšším soudem. Nově tak bude

---

<sup>3</sup> Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2866/17.

<sup>4</sup> K tomu také např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2866/17.

zastoupení advokátem povinné u všech sporů, s výjimkou řízení před okresním soudem, kde hodnota sporu nepřekročí 50 000 Kč.

Výbor se domnívá, že toto ustanovení zásadně omezuje přístup k soudu a ke spravedlnosti. Evropský soud pro lidská práva („ESLP“) se v řadě případů zabýval povinným zastoupením účastníka ve vztahu k právu na spravedlivý proces. Soud sice uznal, že se jedná o přípustné omezení přístupu k soudu, avšak jedná se o omezení práva přiznaného Úmluvou, a tedy musí splňovat podmínku proporcionality<sup>5</sup>.

Navržené řešení však proporcionální není, jelikož povinné zastoupení advokátem je zavedeno jako plošná povinnost pro veškeré spory s větší hodnotou, zatímco možnost jednat před soudem samostatně je koncipována jako výjimka. Předložené opatření sice sleduje legitimní cíl jako efektivita soudního řízení, kdy před soudem jedná odborný zástupce, selhává však již ve druhém kroku testu proporcionality, jelikož v řadě situací je možné dosáhnout požadovaného cíle jinak, například úpravou procesních pravidel, lepším poučováním účastníků, zjednodušením soudního procesu atd. Je sice zřejmé, že ne vždy budou tato opatření dostatečná, v mnoha situacích ale mohou být.

Konečně opatření neprojde ani třetím krokem testu proporcionality, tedy testem přiměřenosti v užším slova smyslu. Kritériem je peněžní hodnota předmětu sporu, která je jednak velice subjektivní a také nemusí nic vypovídat o složitosti sporu. Lez si představit právně složité spory u tisíce korun, stejně tak i jednoduché spory o miliony. Z tohoto důvodu nepovažuje výbor volbu tohoto kritéria ani navrženou částku za vhodnou. Ze záměru není jasné, jak bude postupováno ve sporech o nepeněžité plnění, v řízení o zápůrčí žalobě a v dalších speciálních typech sporů.

Jako podpůrný argument proti tomuto opatření lze odkázat například na rozsudky ESLP Airey proti Irsku či Gnahoré proti Francii, kde soud konstatoval, že povinné zastoupení je slučitelné s Úmluvou, pokud je spojeno s adekvátním systémem státem zajištěné bezplatné právní pomoci. Současný systém bezplatné právní pomoci v České republice není zárukou, že tento požadavek bude naplněn. V každém případě však bude nutné i s ohledem na tento nový požadavek současný systém poskytování bezplatné právní pomoci přehodnotit, protože lze očekávat zvýšený nápor na jeho kapacitu a financování.

Ani navrhovaná výjimka pro osoby s právnickým vzděláním (obdobná dnes existuje před nejvyššími soudy) není vhodným řešením – na jednu stranu není právnické vzdělání zárukou kvalifikace, neboť se může jednat o jinou specializaci, či osobu, která ukončila právnické vzdělání před desetiletími a od té doby právo nepropraktikovala. Na druhou stranu existuje řada studijních oborů, které nejsou právní, přesto dávají absolventovi dostatečnou kvalifikaci, jak vést soudní spor – počínaje obory pro podnikatele, které dávají studentům právní minimum, přes obory odborné, jejichž obsahem je právní úprava v daném odvětví, až po obory typu „veřejná správa,“ u kterých je právo převažujícím obsahem výuky. Pokud je soudní řízení složité a nesrozumitelné pro člověka bez právnického vzdělání, pak je to jistě problém. Tento problém však nelze řešit tím, že k soudům nepřipustíme jiné osoby, než právníky – řešením musí být úprava soudního řízení tak, aby bylo co nejvíce srozumitelné pro laika. Ostatně právě komplexní rekonstrukce k tomuto poskytuje vhodnou příležitost. Případně je třeba posílit pomoc a radu ze strany soudu a státu.

---

<sup>5</sup> Rozsudek ve věci R. P. a další proti Spojenému království ze dne 9. října 2012, stížnost č. 38245/08

Jako alternativu výbor navrhuje stanovit povinné zastoupení advokátem v mnohem užším okruhu řízení, které budou vybrány na základě objektivní složitosti a nemožnosti řešit věc jinak. Případně je možné za jistých podmínek ponechat tuto otázku na úvaze soudu. V každém případě Výbor doporučuje koncipovat celý návrh ČŘS tak, aby laik v první řadě advokáta pokud možno nepotřeboval, a dále doporučuje podpořit systém bezplatné právní pomoci.