

ČLÁNKY

Platební rozkaz v civilním procesu České republiky a zemí Evropské unie*

Josef Macur**

ÚVOD

Současné úsilí o urychlování a vyšší efektivnost civilního soudního řízení, zejména v oblasti obchodních, finančních a hospodářských vztahů, je nerozlučně spojeno s institutem platebního rozkazu, který nelze považovat za vedlejší či okrajový institut civilního procesu. Frekvence uplatňování tohoto institutu je velmi vysoká a rozkazní řízení přináší v širokém rozsahu maximální efekt. Tak např. ve Spolkové republice Německo jen jedna desetina platebních rozkazů je napadána odporem, ostatní vstupují v právní moc.

Česká legislativní úprava může být považována za jednoduchou, účinnou a vcelku vyhovující. Je však dosti odlišná od úpravy ve všech, zejména západních zemích, jejichž koncepce rozkazního řízení je vesměs složitější, odlišná, anebo se rozkazní řízení vůbec nepřipouští. Předpokládán začlenění České republiky do Evropské unie může snad být důvodem k tomu, aby byla koncepcí rozkazního řízení v civilním procesu s určitým předstihem věnována hlubší pozornost. Takový výzkum vyžaduje především srovnání české právní úpravy s úpravou platnou v zemích Evropské unie.

Poznatky o názorech na koncepcí rozkazního řízení, jež se uplatňují v rámci Evropské unie, lze čerpat především z přípravných prací na jednotné evropské úpravě civilního soudního řádu, který by se měl vztahovat na projednávání civilních sporů mezi subjekty různých států Evropské unie. I když záměrem těchto prací není zasahování do vnitrostátních civilních soudních řádů jednotlivých zemí, nelze patrně jejich nepřímý vliv na vnitrostátní koncepcí civilního procesu podceňovat.

Jednotná úprava civilního soudního řádu ještě nepřekročila rámec přípravných prací. V roce 1993 předložila zvláštní pracovní skupina vědeckých pracovníků z různých států Evropské unie návrh evropského civilního soudního řádu. Skupina vznikla původně ze soukromé iniciativy v roce 1987 a obdržela v roce 1990 od komise Evropské unie návrh, aby vypracovala vzorový evropský civilní soudní řád. Výsledky prací této

komise, které značně pokročily, byly zveřejněny a některé státy Evropské unie k nim zaujaly stanovisko. Konečné závěry učiněny nebyly. Návrh však dovoluje seznámit se s koncepcemi, uplatňovanými v rámci Evropské unie, i když budoucí osudy zmíněného návrhu nelze dosti dobře odhadnout.

ROZKAZNÍ ŘÍZENÍ PODLE NÁVRHU EVROPSKÉHO CIVILNÍHO PROCESU

Návrh evropského civilního procesu v souladu s početnými zeměmi Evropské unie nehovoří o rozkazním řízení, ale o řízení upomínacím, v němž soud vydává výzvu, aby žalovaný zaplatil žalobci dlužnou pohledávku. Podle Art. 11.1 návrhu evropského civilního procesu se upomínací řízení může vztahovat pouze na plnění peněžité a věřitel nesmí mít sám vůči žalovanému žádný dluh. Navrhovatel upomínacího řízení musí podle Art. 11.2 uvést důvody své pohledávky (základ nároku), tedy skutečnosti, z nichž uplatňovaný peněžitý nárok vyplývá, aby soud mohl posoudit opodstatněnost žalobcovy pohledávky. Navrhovatel nebo jeho advokát musí návrh podepsat a – což je obzvláště důležité – připojit originály nebo kopie listin, jejichž obsah plně odůvodňuje požadované peněžité plnění. Forma návrhu je ponechána jednotlivým národním úpravám. Soud je povinen zkoumat svoji příslušnost a odůvodněnost (opodstatněnost) uplatňované pohledávky. Musí zhodnotit obsah a věrohodnost připojených dokumentů ve vztahu k požadovanému plnění, takže počítačové zpracování této soudní agendy je prakticky vyloučeno. Jestliže soud dospěje k závěru, že upomínací návrh nesplňuje předpoklady jeho realizace soudem, je nutno jej podle Art. 11.4 odmítnout. Takové rozhodnutí soudu nemůže však nikdy nabýt právní moci a není tedy napadnutelné ani žádným opravným prostředkem. Žalobce může návrh kdykoliv opakovat. Jestliže soud shledá návrh důvodným (opodstatněným), vydá upomínací rozhodnutí, které se podle Art. 11.5 doručí dlužníkovi podle předpisů příslušného národ-

* Poslední příspěvek z pera vynikajícího autora určený Časopisu pro právní vědu a praxi.

** prof. JUDr. Josef Macur, DrSc.

ního (vnitrostátního) civilního procesu o doručování písemností.

V upomínacím rozhodnutí soud podle Art. 11.5 vyzve dlužníka, aby buď zaplatil požadovanou částku, anebo podal odpor. Soud je povinen dlužníka informovat o tom, že v případě zmeškání lhůty k podání odporu již nemá možnost uplatnění žádného jiného prostředku právní ochrany. Nezaplatí-li dlužnou částku ve stanovené lhůtě, musí nést také náklady řízení. Podá-li včas odpor, soud rozhodne o nákladech řízení teprve v rámci rozhodování o odporu. Podle Art. 11.6 lze odpor podat do dvou týdnů od doručení upomínacího rozhodnutí, a to u soudu, který toto rozhodnutí vydal. Podá-li dlužník včas odpor, přejde upomínací řízení v běžné sporné řízení. V tom případě je upomínací řízení jen zvláštní formou zavedení sporného řízení. Není-li odpor podán, nabývá upomínací rozhodnutí podle Art. 11.8 právní moci.

I když uvedená koncepce upomínacího řízení je pouhým návrhem, který s největší pravděpodobností může doznat značné změny nebo nemusí být vůbec realizován, jde o významnou formulaci koncepcí, jimž je v rámci Evropské unie přiznáván jistý význam a mají silnější nebo slabší návrhy na národní koncepcie civilního procesu v nejvýznamnějších zemích této unie. Jde zejména o vnitrostátní úpravu francouzskou (jejíž vliv je v současné době patrně největší), anglickou a německou. Proto je nutno věnovat upomínacímu řízení v civilních procesech těchto zemí nezbytnou pozornost.

INJONCTION DE PAYER PODLE FRANCOUZSKÉHO NOUVEAU CODE DE PROCÉDURE CIVILE

Upomínací řízení ohledně peněžitých pohledávek se ve Francii řídí podle Art. 1405 platného francouzského civilního soudního řádu (Nouveau Code de procédure civile – dále jen NCPC). Institut „Injonction de payer“, vyjadřující upomínací řízení, se v současné podobě uplatňuje od roku 1937. Na úpravu tohoto institutu měla určitý vliv starší úprava německá, která až do roku 1977 užívala termín „platební příkaz“ („Zahlungsbefehl“), následně pak upomínací řízení („Mahnverfahren“). Vedle tohoto řízení, jež se vztahuje na peněžité pohledávky, zná však francouzské právo i upomínací řízení pro jiná plnění („Injonction de faire“ – Art. 1425 f NCPC), které však nemůže být ukončeno vznikem exekučního titulu, ani když není podán odpor. Upomínací řízení pro peněžní pohledávky se vztahuje pouze na plnění, vyplývající ze smluv, dále z určitých obchodů s cennými papíry, popřípadě pohledávky založené na speciálních stanovách. Předmětem upomínacího řízení tedy nemohou být např. peněžité pohledávky z deliktu. Výše pohledávky, která

může být v upomínacím řízení vymáhána, není nijak omezena. Návrh na zahájení tohoto řízení se podává u věcně příslušného obchodního soudu (Art. 1406 NCPC). Musí obsahovat přesné označení stran, peněžní pohledávky (popřípadě vedlejších pohledávek). Navrhovatel musí uvést skutečnosti, z nichž vyplývá uplatňovaný nárok, a připojit všechny potřebné dokumenty, jež prokazují existenci tohoto nároku.

Soud je povinen přezkoumat nejen přípustnost a úplnost návrhu, ale také připojené dokumenty, jež mají tvrzený peněžitý nárok žalobce odůvodnit. Při hodnocení dokumentů se soud řídí zásadou volného hodnocení důkazů. Jestliže soud dospěje k závěru, že návrh je nepřijatelný nebo není důvodný (věcně opodstatněný), pak tento návrh odmítne. Proti takovému rozhodnutí soudu není přípustný opravný prostředek, resp. jakýkoliv prostředek právní obrany. Žalobce však může nárok uplatnit řádnou žalobou ve sporném řízení (Art. 1409 odst. 2 NCPC). Jestliže je návrh přípustný a důvodný, soud vydá „injonction de payer“, tedy platební rozkaz.

Soud doručí věřiteli potvrzení o tom, že platební rozkaz byl vydán a věřitel se musí za pomoci soudního vykonavatele postarat o doručení platebního rozkazu dlužníkovi. Rozkaz obsahuje podle Art. 1413 NCPC výzvu k zaplacení označeného obnosu včetně soudních poplatků a poučení o tom, že ve stanovené lhůtě může odpůrce podat proti rozkazu odpor a u soudu nahlédnout do dokumentů zdůvodňujících uplatněnou pohledávku. Není-li odpor podán, nemá odpůrce již žádnou možnost obrany. Lhůta k podání odporu činí jeden měsíc od doručení platebního rozkazu (Art. 1416 NCPC). Jestliže však místo jeho osobního doručení dojde k doručení náhradnímu, začne lhůta běžet až od doby, kdy dlužník rozkaz osobně obdržel (Art. 1416 odst. 2 NCPC). V každém případě musí dlužník vědět, že rozkazní řízení bylo proti němu zavedeno.

Podá-li žalovaná strana odpor, proběhne řádné sporné řízení, o které pro případ podání odporu žalovaným může žalobce požádat již ve svém návrhu na vydání platebního rozkazu. Sporné řízení je pak ve francouzském pojetí chápáno samostatně; platební rozkaz není považován za pouhou „předehru“ sporného řízení.

Pokud ve lhůtě jednoho měsíce není podán odpor, může věřitel podle Art. 1422 NCPC navrhnout, aby platební rozkaz byl opatřen klauzulí vykonatelnosti. Není-li rozhodnutí o vykonatelnosti napadeno odporem (např. proto, že odpůrce nebyl osobně doručen platební rozkaz), nabývá formální i materiální právní moc. Odvolání proti rozhodnutí soudu o vykonatelnosti platebního rozkazu není přípustné. Toto rozhodnutí může být zrušeno jen v případě, že nebyly splněny formální předpoklady vykonatelnosti platebního rozkazu.

ŘÍZENÍ PODLE ANGLICKÉHO CIVILNÍHO SOUDNÍHO ŘÁDU

Také v Anglii existuje civilní řízení, které umožňuje dospět urychleně k vykonatelnému rozsudku bez hlavního jednání (označovaného „trial“). Toto řízení je odlišné od evropských koncepcí, k nimž nejbližší má „Summary procedure“ (podle RSC Ord. 14); je založeno na návrhu žalobce, v němž žalobce tvrdí, že žalovaný neuvedl žádnou procesní obranu proti nároku, uplatněnému žalobcem a je tedy bezpředmětné provedení hlavního jednání (RSC Ord. 14 r. 1). Takový návrh lze podat nejen v případě nároků na peněžité plnění, ale také ohledně jiných nároků. V praxi se však zpravidla jedná jen o nároky na plnění peněžitých pohledávek. Problematické je urychlené uplatnění nároků z deliktu.

Žalobce není oprávněn podat návrh na provedení zkráceného řízení (summary procedure), pokud požádal o zavedení řízení na základě „writu“ a žalovanému doručil buď „writ“ nebo potom „statement of claim“ a žalovaný projevil svoji připravenost k obraně.

Zkrácené řízení předpokládá, že žalobce u soudu uplatní „summons“, tedy návrh, aby žalovanému bylo doručeno předvolání k ústnímu jednání se stanovením jeho termínu. Žalobce musí v tom případě podat přísahu (affidavit), že skutečnosti uvedené v jeho „statement of claim“ odpovídají pravdě a že je přesvědčen, že žalovaný neuplatňuje žádnou obranu proti žalobcovu nároku (RSC Ord. 14, r. 2). Soud v tom případě stanoví termín a žalobci přenechá doručení kopie, návrhu („summons“) žalovanému. Žalovanému však vzniká možnost, aby přesvědčil soud, že i přes přísahu žalobce má důvody ke své obraně proti uplatněnému nároku žalobce. Existenci těchto důvodů má žalovaný oznámit žalobci nejpozději tři dny před termínem stanoveným soudem. Porušení této lhůty však nemá právní následky. Žalovaný může přímo doložit důvody své obrany, anebo je nahradit přísahou (RSC Ord. 14, r. 4). Jestliže se žalovaný nedostaví ve stanovený termín, soud vydá rozsudek pro zmeškání, pokud žalobce doručení návrhu na předvolání žalovaného („summons“) doplní přísahou. I v tom případě však rozsudek pro zmeškání může být zrušen (RSC Ord. 14, r. 11).

Jestliže soud vyhová navrhovateli a stanoví určitý termín, může v jeho rámci postupovat několikerým způsobem. Především může bez hlavního jednání vynést rozsudek, jestliže žalovaný nesloží požadovanou přísahu, anebo jeho přednesy jsou neúplné, neurčité a žalobcem uvedené skutečnosti podle názoru soudu dostatečně odůvodňují existenci jeho nároku. Žalovaný může být naopak zase úspěšný, jestliže přesvědčí soud, že určité skutečnosti zůstávají sporné a je nutno o nich rozhodnout na hlavním jednání („trial“). Přednesy žalovaného musí být ovšem konkrétní a určité ve smyslu skutkovém i právním.

Jestliže se žalovanému podaří přesvědčit soud, že

obstojí obrana žalovaného, soud vydá povolení k obraně („unconditional leave to defend“ – podle RSC Ord. 14, r. 4 odst. 3). I když žalovaný žádnou obranu nepřednese, avšak soud dospěje k názoru, že z jiných důvodů by bylo vynesení sumárního rozsudku (summary judgement) nevhodné, umožní soud řádné řízení o žalobě. Návrh žalobce na urychlený postup v řízení však nezůstane ani v tom případě zcela opomenut, neboť určitý kroky (fáze) řádného řízení jsou vynechány (např. „pleading“ odpůrce nebo „automatic discovery“).

Místo toho, aby soud vyhověl návrhu žalobce na urychlení řízení nebo aby udělil žalovanému možnost nepodmíněné obrany („unconditional leave to defend“), může postupovat také tím způsobem, že připustí podmíněnou obranu žalovaného („conditional leave to defend“), která je podmíněna např. složením peněžní jistoty („Payment into Court“ – RSC Ord. 14, r. 4 odst. 3, 2). Takto soud postupuje v případě, že dospěje k názoru, podle něhož má obrana žalovaného málo naděje na úspěch, nelze ji však bez dalšího pomínout. V odborné literatuře je zdůrazňováno, že různé formy sumární procedury („summary procedure“) netvoří samostatné řízení, ale jsou začleněny do sporného řízení a mohou se uplatnit pouze za předpokladu splnění předepsaných podmínek. Sumární rozsudek může být napadán pouze takovými opravnými prostředky, jako každé jiné rozhodnutí soudu.

UPOMÍNACÍ ŘÍZENÍ V NĚMECKÉM CIVILNÍM PROCESU

Zavedení upomínacího řízení v civilním procesu Spolkové republiky Německo je podle § 688 ZPO („Zivilprozessordnung“, dále jen ZPO) možné jen ohledně peněžních pohledávek (výjimečně jsou některé pohledávky z upomínacího řízení vyloučeny), jejichž výši zákon neomezuje. Vymáhaná pohledávka nesmí být závislá na žádném vzájemném plnění ze strany žalobce. Návrh musí podle ustanovení § 690 ZPO obsahovat označení stran a soudu, jakož i uvedení požadované peněžité pohledávky. Základ této pohledávky musí být individualizován do té míry, aby dlužník věděl, o kterou pohledávku se jedná. Důkazní prostředky, zejména listiny, se k návrhu nepřipojují.

Soud zkoumá návrh jen z obecných hledisek, zejména zda je dána způsobilost navrhovatele být účastníkem řízení a jednat před soudem (způsobilost procesní), zda návrh je dostatečně substancován jak ohledně předmětu řízení, tak ohledně skutečností, jež jsou podle hmotného práva potřebné pro vznik uplatněného nároku. Soud však nepřezkoumává věcnou opodstatněnost návrhu a nezabývá se důkazy podrobně odůvodňujícími žalobní nárok, resp. existenci požadované pohledávky (§§ 690 č. 3 a 692 odst. 1, č. 3 ZPO). Novelou z roku 1976 byla povinnost soudu podrobně zkoumat důvodnost nároku výslovně odstraněna.

Současná německá judikatura však určitou omezenou formu přezkoumání opodstatněnosti návrhu přece jen vyžaduje. V tomto smyslu je soud povinen vyvodit patřičné důsledky ze zjevných nedostatků důvodnosti nároku, jsou-li přímo patrné z písemného znění návrhu (pokud je uplatňovaný nárok např. v rozporu s dobrými mravy, neodpovídá žádné hmotněprávní normě apod.).

Jsou-li zákonné předpoklady splněny, soud podle ustanovení §§ 688, 692 ZPO vydá upomínací rozhodnutí, jímž vyzve žalovaného, aby požadovaný obnos do dvou týdnů vyrovnal, anebo podal odpor. Soud ve svém rozhodnutí výslovně uvede, že důvodnost uplatněného nároku nezkoumal a nedokazoval a že nebude-li v zákonné lhůtě podán odpor, může následovat vydání odpovídajícího vykonatelného soudního rozhodnutí. Náklady upomínacího rozhodnutí snáší žalovaný.

Žalovaný podle § 694 odst. 1 ZPO může proti upomínacímu rozhodnutí podat odpor v době, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o jeho platební povinnosti, jež má charakter exekučního titulu. Jestliže žalovaný podá odpor (minimální lhůta k tomu obnáší dva týdny), dojde ke spornému řízení, pokud to alespoň jedna ze stran navrhne (§ 697 odst. 1 ZPO). V tom případě soud vyzve žalobce, aby svůj návrh ve lhůtě dvou týdnů podrobně zdůvodnil a uvedl důkazy. Návrh na zavedení upomínacího řízení je v tom případě považován pouze za zvláštní způsob vyvolání sporného řízení.

Nepodá-li žalovaná strana odpor, může navrhovatel podle § 699 odst. 1 ZPO žádat po uplynutí dvou týdnů vydání rozhodnutí o platební povinnosti žalovaného („Vollstreckungsbescheid“). Proti tomuto rozhodnutí může žalovaný opět ve lhůtě dvou týdnů podat námitky. Jako námitky soud projedná i opožděně podaný odpor. Námitky nelze ztotožňovat s podáním odporu, neboť okruh okolností, jež mají za následek úspěšnost námitek, je jiný a užší, než je tomu v případě odporu. Námitkou může žalovaný např. uplatnit okolnost, že upomínací rozhodnutí („Mahnbescheid“) mu nebylo řádně doručeno. Nejsou-li námitky podány nebo postrádají opodstatněnost, nabývá příkaz k platbě („Vollstreckungsbescheid“) formální i materiální právní moc a může být vykonán v řádném exekučním řízení.

PROCESNÍ A EKONOMICKÁ OPODSTATNĚNOST ROZKAZNÍHO ŘÍZENÍ A ROZDÍLNOST JEHO ÚPRAVY V ZEMÍCH UNIE

Rozkazní řízení, resp. v jiných zemích řízení upomínací, je velmi vhodným, rychlým a poměrně laciným způsobem dosažení exekučního titulu. Obzvláště účelným se jeví v oblasti obchodních vztahů. Právní úprava tohoto řízení je však i z hlediska vnitrostátních poměrů jednotlivých zemí Evropské unie velmi rozdílná a v některých zemích se institut rozkazního (upomínacího) řízení vůbec neuplatňuje (např. ve Španěl-

sku, Portugalsku nebo v Irsku), ačkoliv Evropská rada zavedení takového řízení obecně doporučuje. Jinak v menších zemích Evropské unie se toto řízení podobá úpravě platné v největší zemi dané oblasti; v oblasti středoevropské je to úprava německá, v oblasti románské (frankofonní) úprava francouzská a v oblasti anglosaského právního systému úprava anglická.

Rozdíly jsou značné a podstatné. Ve francouzském a německém právu je upomínací rozhodnutí vydáváno bez slyšení odpůrce. Pokud tato strana podá odpor, je zkrácené řízení ukončeno a přechází do normálního sporného řízení. Oprávněnost (důvodnost) nároku v upomínacím řízení soud zkoumá jen v omezeném rozsahu. Posléze se v tomto řízení uplatňují zvláštní prostředky soudní ochrany (odpor, námitky), jež se nevztahují na řádné sporné řízení.

Avšak také francouzské a německé pojetí zkráceného řízení se podstatně liší ve dvou bodech, totiž v řešení otázky rozsahu soudního přezkoumání návrhu a v úpravě prostředků obrany žalovaného proti upomínacímu (platebnímu) rozkazu. Ve Francii soudce zkoumá, zda žalobcem uvedené skutečnosti lze subsumovat pod platné právní normy. Hodnotí dokumenty, které žalobce povinně připojil ke svému návrhu, aby prokázal jeho důvodnost. Jinými důkazy se však soud nezabývá. V Německu žalobce žádné listinné důkazy ke svému návrhu nepřipojuje a soud se opodstatněností (důvodností) návrhu v podstatě nezabývá, pokud tato zcela zjevně nevyplývá z obsahu samotného písemného návrhu. V případě nečinnosti odpůrce nabývá upomínací rozhodnutí právní moc. V Německu je tato úprava dvoustupňová; pokud odpůrce zmeškal lhůtu k podání odporu, má ještě možnost podat námitky proti následně vydanému platebnímu rozkazu. Ve Francii se uplatňuje pouze jediný prostředek obrany, totiž odpor („opposition“) proti příkazu k zaplacení pohledávky žalobce. V Německu je lhůta k napadnutí upomínacího rozhodnutí i rozhodnutí o příkazu k zaplacení dvojtýdenní, ve Francii lze podat „opposition“ do čtyř týdnů, a to ode dne osobního doručení soudního rozhodnutí.

Návrh evropského civilního procesu předpokládá pouze jediný prostředek obrany proti platebnímu rozkazu, který je nutno podat do dvou týdnů od doby, kdy se žalovaný o vydání rozkazu dozvěděl.

V dosti odlišném postavení z hlediska upomínacího (příkazního) řízení je sumární proces („summary procedure“) podle anglického práva. Než soudce rozhodne o návrhu žalobce, má žalovaný možnost na ústním jednání popřít přednesy žalobce a uplatnit vlastní prostředky obrany. Cílem tohoto jednání, resp. slyšení žalovaného před soudem, je zjištění, zda existují sporné body skutkového stavu, které mají být projednány na hlavním jednání („trial“). Tohoto cíle nelze dosáhnout na základě pouhého jednostranného vyjádření žalobce. Sumární řízení a sumární rozsudek nepředstavují v anglickém civilním procesu alternativu k normálnímu řízení, ale pouze jeho zkrácení. Jsou-

li dány důvody tohoto zkrácení, je „summary procedure“ zvláště účelná, neboť lhůty pro vypsání termínu hlavního jednání jsou u anglických soudů mimořádně dlouhé. Vzhledem k tomu, že vymezení sumárního rozsudku je možné jen po podrobném soudním posouzení opodstatněnosti obrany žalovaného, obsahuje „summary judgement“ – na rozdíl od úpravy zkráceného řízení v jiných zemích – také podrobný rozbor a zdůvodnění závěru o věcné opodstatněnosti (důvodnosti) žalobního nároku.

ROZKAZNÍ ŘÍZENÍ A PRÁVO ŽALOVANÉHO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

Návrh evropského civilního procesu vychází ze základního cíle zkráceného řízení, které má ve zjednodušené a finančně méně zatěžující formě urychlené umožnit žalobci dosažení exekučního titulu nezávisle na řádném sporném řízení. V neposlední řadě má toto řízení také umožnit zmenšení pracovního zatížení soudů. Proto také ve zkráceném řízení neexistuje povinné advokátní zastoupení ani v zemích, které na něm jinak trvají. Realizace této koncepce by znamenala potřebu podstatných změn zejména v anglickém civilním procesu.

V dané souvislosti vzniká však závažná, podrobně diskutovaná otázka, zda zkrácené řízení neomezuje příliš procesní práva žalovaného, zejména jeho základní právo na spravedlivý proces. Diskutovány jsou zejména dvě podstatné otázky, totiž potřebná hloubka a rozsah přezkoumání uplatněného peněžitého nároku žalobce a napadnutelnost soudního rozhodnutí, vydaného ve zkráceném (rozkazním) řízení. Tyto problémy nevznikají v současném anglickém civilním procesu. Jiné země řeší tyto otázky různě; např. ve švýcarském civilním procesu rozhodnutí vydané ve zkráceném řízení nemůže nabýt právní moci. Země Evropské unie však vesměs uznávají, že rozhodnutí vydané ve zkráceném řízení právní moci nabýt může.

Otázku přezkoumání opodstatněnosti nároku žalobce řeší v rámci zemí Evropské unie velmi efektivně německý civilní proces, v němž již v roce 1977 byla odstraněna povinnost žalobce doložit svůj návrh listinnými důkazy. Soud nevydává upomínací rozhodnutí jen tehdy, je-li neopodstatněnost nároku zřejmá ze stručného návrhu žalobce.

Proti zkrácenému řízení, v němž se soud nezabývá podrobným zkoumáním rozhodných skutečností, je především namítáno, že vydání exekučního titulu je porušením principu právního státu, který by měl garantovat alespoň minimum věcné správnosti soudního rozhodnutí. Lze se setkat i s názorem, že v opačném případě žalobce vystupuje jako „soudce ve vlastní věci“, neboť na posouzení existence jeho nároku se nepodílí žádný třetí neutrální subjekt. Někteří autoři dokonce spatřují nežádoucí rozpor mezi hmotným

a procesním právem, jestliže v právu hmotném pouhé mlčení účastníka (např. smluvního vztahu) nemůže vést k žádným právním následkům, kdežto v procesním právu mlčení odpůrce, proti němuž byl vydán upomínací (platební) rozkaz, má za následek vydání soudního rozhodnutí k tíži odpůrce. Mlčení odpůrce by podle některých názorů mohlo mít právní důsledky jen tehdy, kdyby odpůrce měl povinnost pustit se do sporu. Taková povinnost by mu však mohla podle uvedených názorů vzniknout jen tehdy, kdyby žalobce byl v právu.

Uvedená argumentace nachází v zahraničí poměrně výrazné uznání a uplatnění. Přesto lze s ní sotva souhlasit. Spíše je možno usuzovat, že garance státu, poskytované v zájmu vydávání věcně správných soudních rozhodnutí, odpovídajících skutečným hmotně-právním poměrům, jsou v případě rozkazního (upomínacího) řízení dostačující. Je nutno mít na zřeteli, že zjišťování skutkového stavu se vždy zakládá pouze na pravděpodobnosti rozhodných skutečností. Soudní rozhodnutí nemůže být založeno na absolutní pravdě, která je mu nedostupná, ba i pojmově zůstává problematická. I ve zcela vzdálených oborech, např. v technice, je nutno se spokojit s vysokou pravděpodobností, která je „na hranici jistoty“, jestliže má být stanovena spolehlivost určitého technického zařízení (např. nosnost mostu, funkce brzdných zařízení, zajištění spolehlivého fungování automobilů, letadel, výtahů atd.). Český právní řád a mnohé evropské civilní soudní řády vyžadují, aby soud zjistil právně významné skutečnosti na velmi vysokém stupni pravdivosti, tedy „na hranici jistoty“, kdežto mnohé jiné právní řády, např. civilní procesy zemí anglosaského právního systému, ve většině civilních věcí vyžadují pouze pravděpodobnost alespoň minimálně převyšující 50 % pravděpodobnostní stupnice; v tom případě soud považuje za dokázanou každou skutečnost, která je pravděpodobnější než její opak (tedy např. skutečnost, jejíž pravděpodobnost činí 51 % na pravděpodobnostní stupnici 1 až 100, resp. moderněji 0,1 až 1,0). Český právní řád v případě všech meritorních rozhodnutí se s nižší pravděpodobností nespokojuje, ale vyžaduje pravděpodobnost na velmi vysokém stupni, která se blíží jistotě.

Pravděpodobnost rozhodných skutečností však nelze vyvozovat pouze z dokazování „klasickými“ prostředky (výpovědí svědka, posudkem znalce, listinou atd.), ale je nutno brát v úvahu celý komplex okolností, z nichž lze usuzovat na stupeň pravděpodobnosti určitých, právně významných skutečností. V tomto směru je velmi významné procesní chování žalované strany v rozkazním řízení. Jestliže tato strana, ačkoliv je poučena o možnosti podání odporu (v některých civilních soudních rádech kromě toho také námitek ve dvojfázovém řízení) a jeho právních účincích, odpor nepodá, ač jí v tom nic nebránilo, lze v souvislosti s obsahem žalobního návrhu s velmi vysokou pravděpodobností předpokládat, že žalovaná strana nedisponuje žádnými argumenty ani důkazy, jež by mohla použít ke

své obraně. Tato garance věcné správnosti platebního (upomínacího) rozkazu je zcela dostačující a zaručuje založení soudního rozhodnutí na pravdivých skutečnostech, i když v daném případě nejde o „klasické“ dokazování. Je nutno však zdůraznit, že není zanedbatelné ani hodnocení žalobního návrhu soudem, i když soud nenařizuje soudní jednání a dokazování. Soud však zkoumá, zda návrhatel uvedl potřebné skutečnosti alespoň natolik, aby jimi byly pokryty všechny znaky skutkové podstaty právní normy, z níž je vyvozen uplatňovaný nárok žalobce (zda návrh je dostatečně substancován) a zabývá se také otázkou, zda nárok, založený na uváděných skutečnostech podle platných ustanovení (zejména hmotného práva) ob stojí. Je povinen vyvodit důsledky ze všech závad návrhu, které jsou z něho zřejmě patrné. Všechny tyto okolnosti dovolují usuzovat, že stát dostatečně garantuje věcnou správnost platebního rozkazu, který vstupuje v právní moc (neboť žalovaný, jemuž byl rozkaz doručen do vlastních rukou, nepodal proti němu v zákonné lhůtě odpor).

Nelze souhlasit ani s názorem, že v rozkazním řízení je žalobce jakoby „soudcem ve vlastní věci“ a že soud zde vlastně funguje pouze jako „mechanický nástroj“, jehož prostřednictvím žalobce prosazuje svoji vůli, aniž by důvodnost jeho nároku posuzoval třetí neutrální subjekt. Ve skutečnosti soud v rozkazním řízení plní funkci nezávislého státního orgánu, který samostatně posuzuje návrh žalobce, i když v omezeném rozsahu, aniž by nařizoval ústní jednání a dokazování. Garance věcné správnosti soudního rozhodnutí, které nebylo napadeno odporem (námitkami) a stalo se pravomocným a vykonatelným, jsou v dostatečné míře zajištěny celou strukturou rozkazního (upomínacího) řízení, jak již bylo výše zdůvodněno.

Pokud je posléze poukazováno na rozpor mezi procesněprávním a hmotněprávním pojetím „mlčení“, tedy procesní pasivity odpůrce, je nutno zdůraznit, že zejména od doby, kdy se ještě v 19. století civilní právo procesní definitivně oddělilo od práva hmotného, existuje mezi oběma těmito odvětvími základní a podstatný rozdíl, neboť procesní právo je právem veřejným, kdežto občanské právo je právem soukromým. Civilní řízení se uskutečňuje nejen v prvořadém soukromém zájmu stran, ale také v zájmu veřejném, neboť ochrana práva patří k základním činnostem státu, který za pomoci státní moci nalézá a realizuje porušené či ohrožené subjektivní právo. Tomu musí odpovídat i veřejnoprávní postavení procesních stran. Jestliže odpůrce, jemuž je platební rozkaz doručen do vlastních rukou s poučením, že může podat odpor (který nemusí být ani odůvodněn) a vyloučit tak právní moc a vykonatelnost platebního rozkazu, je nutno pasivitu odpůrce posuzovat jako významné procesní chování, které je nutně spojeno se zákonnými důsledky (soud nenařídí ústní sporné jednání a platební rozkaz se stane pravomocným a vykonatelným soudním rozhodnutím). „Mlčení“ strany ve vztazích soukromoprávních

(kdy např. soukromoprávní subjekt neodpoví a ponechá bez povšimnutí ofertu – nabídku k uzavření smlouvy) a pasivita odpůrce v rozkazním řízení mají zcela rozdílný charakter a právní účinky.

Posléze je nutno zaujmout stanovisko k rozdílným úpravám rozkazního řízení v jednotlivých zemích Evropské unie, jež se navzájem více nebo méně výrazně liší. Také koncepce evropského civilního procesu, která ovšem nebyla dosud realizována, vykazuje svá vlastní specifika. České úpravě rozkazního řízení neodpovídá úprava žádné země v Evropské unii. Přesto lze usuzovat, že tato úprava – zejména po vydání novely, která nabyla účinnost 1. 1. 2001 – může být hodnocena vysoce kladně jak z hlediska žádoucího urychlování řízení (zejména v obchodních věcech), tak z hlediska garancí věcné správnosti platebního rozkazu, který vstoupí v právní moc.

Stát v rozkazním řízení si plně zachovává své mocenské postavení a soud není jen mechanickým nástrojem prosazení vůle návrhatele. Naopak toto řízení odstraňuje možnost svépomoci hmotněprávního subjektu, kterou nahrazuje vlastním rozhodnutím, spojeným s nezávislým posouzením žalobního návrhu. Je tomu obdobně, jako v případě kontumačního rozsudku, kdy odpůrce zůstává zcela pasivní; soudní rozhodnutí ani v tomto případě nikdo nepovažuje za pouhý mechanický nástroj k uplatnění vůle žalobce, který by vystupoval jako „soudce ve vlastní věci“. Jiná koncepce platebního rozkazu, resp. rozkazního řízení by blokovala jeho základní význam a smysl, totiž urychlené a levné vyřízení sporu i zmenšení pracovního úsilí přetížených soudů při zachování dostatečných garancí věcné správnosti soudního rozhodnutí.

Z tohoto hlediska by měla být posuzována i koncepce, přijímaná návrhovou komisí evropského civilního procesu. Podle návrhu této komise má být návrhvatel povinen připojit k žalobě všechny listinné důkazy, z nichž vyplývá uplatňovaný nárok. Soud má být povinen tyto důkazy řádně přezkoumat a zhodnotit. V tomto směru navrhuje komise v podstatě přijímat francouzský model, který se uplatňuje také v Řecku, Lucembursku a Itálii. Související odborná literatura zdůrazňuje, že na základě této úpravy je mnohem lépe zajištěno respektování požadavku věcné správnosti platebního rozkazu, aniž by byl příliš zatěžován žalobce (opatřováním a připojením listinných důkazů) nebo soud (přezkoumáváním a hodnocením připojených důkazů).

Lze však usuzovat, že spíše opak je pravdou. Pokud návrhvatel míní postupovat slušně a v souladu se zákonem, postačí k odůvodnění návrhu řádně substancované skutkové údaje, z nichž nárok vyplývá. Jestliže však návrhvatel takovým způsobem postupovat nemíní, vzniká nebezpečí, že některé důležité listiny nepřipojí a jejich existenci zatají nebo dokonce připojí listiny zfalšované. Kdyby hodnocení listinných důkazů soudem probíhalo běžným způsobem, nemohl by soud tyto nedostatky zjistit. Sotva by však bylo možno zá-

dat, aby soud podrobně, zejména za pomoci znalců zkoumal pravost listin a správnost jejich obsahu, nehledě k tomu, že mnohé skutečnosti důležité pro posouzení věci mohou vyplynout z úkonů, resp. jednání mezi smluvními partnery, které nenabýlo písemnou formu. Připojení listin nemůže tedy nijak podstatně přispět k závěrům soudu o věcné správnosti a opodstatněnosti uplatňovaného nároku, nepochybně však vede k většímu pracovnímu zatížení soudu. Přitom jde o zkoumání skutečností a zjišťování nedostatků návrhu, které mohou být odhaleny pouze podáním odporu žalovaného a jeho vyjádřením v následném řádném sporném řízení.

Také lze usuzovat, že podání odporu je zcela dostačující formou obrany žalovaného, který takto dosáhne toho, aby platební rozkaz nenabyl právní moci a vykonatelnosti. „Dvojfázová“ koncepce této obra-

ny žalovaného (odpor a námitky) se může jevit jako nadměrná.

ZÁVĚR

Úsudek, že platná koncepce rozkazního řízení podle českého občanského soudního řádu je optimální, není snad třeba považovat za pouhou českou „samochválu“, i když tato úprava je z mezinárodního hlediska spíše ojedinělá. Na druhé straně je nutno mít na zřeteli početné faktory, zejména národní tradice a zvyklosti, které nedovolují předpokládat, že by jiné země svoji koncepcí měnily. Nebylo by však snad neodůvodněným požadavkem, aby česká argumentace byla alespoň předestřena i v mezinárodním měřítku.