

7. 2. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Postavení asistenta soudce ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/10 ze dne 22. května 2013

Do veřejné diskuze nad organizací soudnictví přispěl svým nedávným nálezem Ústavní soud, který se zabýval ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 31/10 (ve sbírce zákonů uveřejněno pod č. [224/2013](#) Sb.) mírou zapojení dalších osob na fungování justice[1]. V daném řízení navrhovatel (Vrchní soud v Praze) namítal protiústavnost ust. § 11 zákona č. [121/2008](#) Sb. o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů (dále jen „ZVSÚ“), jednak z hlediska jeho rozpornosti s ust. § 10 ZVSÚ a dále také z důvodu protiústavnosti samotného obsahu daného ustanovení.

Navrhovatel dospěl k závěru, že vzájemná opozice daných ustanovení nelze překlenout výkladem, a pozitivní taxativní výčet v ust. § 10 vylučuje negativní demonstrativní výčet v ust. § 11. Dále poukázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1531/09, ve kterém Ústavní soud vyjádřil názor, že participace dalších osob na rozhodování v justici by měla být spíše výjimkou z pravidla. Dle názoru navrhovatele dané ustanovení činí z výjimky pravidlo a *je absurdní, aby např. meritorní rozhodnutí vydávali "nesoudci", tj. zaměstnanci soudu, u nichž již z povahy věci není a nemůže být zajištěn takový standard nezávislosti, nestrannosti a odbornosti jako u soudců. Stěží by pak bylo možno považovat soudní moc zajeden ze tří pilířů na sobě nezávislých a sobě rovných státních mocí.*[2] Nastolená problematika se konkrétně týkala rozhodnutí asistenta soudce, který odmítl námítky proti směnečnému platebnímu rozkazu.

Funkce asistenta soudce

Funkce asistenta soudce byla u nás využívána nejprve u Ústavního soudu a následně pak i u Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu[3]. Pro nižší soudní instance byla otevřena tato možnost až novelou č. 79/20069 Sb., která nabyla účinnosti 1. 4. 2006 a vložila do zákona o soudech a soudcích ust. § 36a. Dle tohoto ustanovení asistent vykonává jednotlivé úkony soudního řízení z pověření soudce, nebo pokud tak stanoví zvláštní zákon či rozvrh práce, a to v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky (ZVSÚ).[4] Tedy rozsah činnosti asistenta vrchních, krajských a okresních soudců je totožný s rozsahem činností vyššího soudního úředníka. Účel funkce asistenta je více než pragmaticky a to zajistit větší rychlost rozhodování přenesením jednoduché agendy na jakéhosi „pomocníka“, který je zároveň ne tak ekonomicky nákladnou pracovní silou. Toto „odbřemenění“ soudce má pomoci omezit plýtvání kvalifikovanou pracovní silou na rutinní úkony[5] a zvýšit rychlost justice.

Takové řešení narůstající agendy soudu se však nesetkalo u Ústavního soudu s pochopením (tedy až na odlišné stanovisko V. Kůrky). Ústavní soud, který ve svém nález do značné míry vycházel ze statě prof. Winterové[6], argumentoval rozdílnou mírou osobní a věcné nezávislosti soudce oproti zaměstnanci soudu a konečně také východiskem, dle kterého soudnictví je činnost, kterou u soudu vykonávají soudci a výkon soudnictví u dalších osob je pouze výjimkou z tohoto pravidla. Z hlediska dalších úvah pak nastínil také další problematické části ZVSÚ, zejména nedostatečnou kontrolu rozhodnutí vyššího soudního úředníka, proti nimž není odvolání přípustné (viz ust. § 9). Ústavní soud

shrnul činnost vyššího soudního úředníka (a potažmo asistenta soudce) tak, že vyšší soudní úředník je tedy skutečně pouze úředníkem, u něhož v zásadě chybí garance osobní nezávislosti, nevyžadují se osobní předpoklady jako u soudce a odborná úroveň postačuje na výrazně nižší úrovni. (...) Vyšší soudní úředník nesmí vykonávat takové úkony, pro něž jsou nezbytné vlastnosti, které postrádá (osobní nezávislost, osobní předpoklady, odborná úroveň). Z tohoto hlediska je nepřijatelné, aby vyšší soudní úředník meritorně rozhodoval, bez ohledu na formu rozhodnutí. Pro ostatní procesní úkony, a především pro rozhodnutí procesní povahy, to platí zrovna tak. Vyšší soudní úředník má být pomocníkem soudce, jenž napomáhá dosažení přiměřené délky soudního řízení tím, že vykonává úkony jednoduché či rutinní povahy.[7]

Zhodnocení nálezu Ústavního soudu

Ústavní soud se postavil proti postupnému trendu přenášení jednodušších věcí v řízení na další osoby odlišné od soudce. Jistě lze souhlasit s tím, že rozhodující výkon soudnictví náleží soudcům a debata bude tedy spíše zaměřená na rozsah pravomocí dalších osob v procesu, nicméně se závěry Ústavního soudu o rozsahu pravomocí se nelze zcela ztotožnit. Nálezu lze předně vytknout, že nečiní žádného rozdílu mezi vyšším soudním úředníkem, který zpravidla nemá všeobecné právní vzdělání, a asistentem soudce, který již od počátku aspiruje (vzhledem ke svému vzdělání) na budoucí roli soudce[8] a z tohoto pohledu by měla být jeho role v soudnictví rozdílná.[9] Je jednoznačné, že v otázce rozdílného statusu vyššího soudního úředníka a asistenta se jedná především o nedostatek zákonodárce, který by měl takovou právní úpravu přijmout, avšak i přesto by Ústavní soud měl tento faktický rozdíl registrovat a zohlednit jej ve svém rozhodnutí. Dalším bodem, jenž lze Ústavnímu soudu vytknout je skutečnost, že se nikterak nevyrovnal se svou dřívější argumentací, která v rozhodování asistenta či vyššího soudního úředníka protiústavnost nespatořovala z toho důvodu, že případné posouzení věci odvolacím senátem, dostatečně zhojilo případné nedostatky v nezávislosti či podjatosti rozhodující osoby a zajistilo tak dostatečnou ústavní kvalitu rozhodnutí. (viz např. IV. ÚS 135/13-2; II. ÚS 3426/12-1). Do jedné množiny tak Ústavní soud zahrnul jak rozhodnutí, proti nimž není opravný prostředek přípustný, tak rozhodnutí, která lze standartním procesním postupem, pokud má účastník pochyby o správnosti, opravit. Třetím nedostatkem je skutečnost, na kterou dle našeho názoru správně poukázal V. Kůrka ve svém odlišném stanovisku, že tímto přístupem se postupný proces posilování efektivity soudnictví posunuje o dvě desetiletí zpět. Žel Ústavní soud neměl žádnou potřebu se s tímto faktem argumentačně vyrovnat. Následky mohou být více než rozsáhlé zejména v rychlosti a efektivnosti výkonu spravedlnosti, jelikož soudobé nároky na soudnictví jsou přeci jen odlišné od požadavků kladených před dvaceti lety. Vždyť své o tom musí vědět i sám Ústavní soud, kterému se ročně zvedá nápad všemožných stížností, které je třeba „přefiltrovat“ a vyřídit, přičemž v cca 90%[10] se jedná o návrhy odmítnuté pro zjevnou neopodstatněnost a „zásadní“ agendu tvoří pouze výrazná menšina.

Nová legislativa od 1. 1. 2014

Ústavní soud ust. § 11 ZVSÚ zrušil a poskytl zákonodárci čas do konce roku 2013 tento stav napravit. Zákonodárce (jak je již zvykem) přišel s řešením, které muselo zarazit snad všechny praktiky i teoretiky v civilním procesu. Jistě nelze protestovat proti odstranění nezávislosti vyšších soudních úředníků na pokynech soudce v ust. § 3, které postrádalo nejmenší smysl, a Ústavní soud již dříve správně judikoval, že domnělé právo na zákonného vyššího soudního úředníka neexistuje[11], jelikož vyšší soudní úředník (a potažmo asistent soudce) má být pomocnou silou, nikoli dalším nositelem justiční moci se všemi ústavními garancemi. Další provedené změny ovšem nebyly tak zdařilé. Zákonodárce vypustil ust. § 10, které stanovilo pozitivní výčet rozhodovacích pravomocí a revidoval stávající (Ústavním soudem zrušený) ust. § 11, čímž fakticky rozhodovací pravomoc vyššího soudního úředníka (a asistenta) ještě rozšířil. Aby vzniklou situaci korigoval, vložil do stávajícího ust. § 9 další odstavec č. 2, ve kterém stanoví, že *proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení nebo soudním řízení správním, proti němuž nelze podat odvolání, odpor*

nebo námitky podle občanského soudního řádu, může účastník řízení podat námitky do 15 dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení. V námitkách nelze uplatnit nové skutečnosti nebo důkazy. O těchto námitkách rozhodne předseda senátu, který rozhodnutí vydané vyšším soudním úředníkem bez jednání potvrdí nebo změní. Proti rozhodnutí předsedy senátu o námitkách, o odmítnutí námitek nebo o zastavení námitkového řízení, není odvolání přípustné. Doručené rozhodnutí vyššího soudního úředníka, proti kterému již není možné podat námitky, je v právní moci. Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se na námitkové řízení ustanovení upravující odvolání podle občanského soudního řádu obdobně. V důvodové zprávě k zavedení nového kvazi-opravného prostředku zákonodárce mlčí.

Zavedené námitkové řízení vnáší do procesu další nadbytečný institut a papírování pro soudce. Nelze souhlasit s řešením, které přinese opravdovou spravedlnost pouze v minimálním počtu případů a drtivá většina námitek bude odmítána, jelikož pracovní jednotka skládající se ze soudce a asistenta (popř. vyššího soudního úředníka) povětšinou dodržuje jednotný přístup k věci na základě vzájemné interakce a komunikace a takto bude i o námitkách rozhodováno. Je smutnou ironií, že pomocná role asistentů se tak paradoxně stane potencionálním původcem dalších procesních úkonů a v konečném důsledku tak soudce možná bude radši brát rutinní rozhodování do vlastních rukou. Nový institut vyvolává i další otázky: Má rozhodnutí o námitkách obsahovat odůvodnění? Mají být námitky připuštěny i u rozhodnutí, proti nimž se lze odvolat, ale okruh odvolatelů je zúžen?[12] Z jazykového jakož i teleologického výkladu máme za to, že odpověď je negativní. Tím spíše, pokud dané řešení narušuje logiku rozhodnutí bez opravných prostředků, která svou povahou nepředstavují vážnější procesní újmu pro účastníka, jsou zpravidla přezkoumatelná v rámci konečného rozhodnutí a naplňují zásadu rychlosti a hospodárnosti procesu.[13] Řešení zákonodárce navíc zcela rezignuje na to, aby bylo ve světle výše popsaného nálezu obhajitelné (rozhodovací pravomoci pomocných osob fakticky rozšiřuje; navíc zachovává kritizovaný demonstrativní výčet, který z rozhodování dalších osob v justici činí pravidlo nikoli výjimku z pravidla) a proto lze podle všeho očekávat další změnu příslušné legislativy.

Tedy můžeme shrnout, že z dané situace nemůže mít nikdo pocit vítěze. Ústavnímu soudu zjevně nebylo zákonodárcem vyhověno v jeho akademických úvahách, zákonodárce si opět nepromyšleným řešením zkomplikoval cestu k rychlému a hospodárnému řízení a asistent soudce (jakožto strana bez jakéhokoli vlivu ani moci) si může pouze povzdechnout nad tím, jak je jeho práce podceněna a jeho právní a sociální postavení neodpovídá jeho námaze a vzdělání.

De lege ferenda

Po tomto krátkém exkurzu si dovoluujeme nabídnout vlastní pohled na řešení (či alespoň cestu k řešení) celé situace. Dle našeho názoru je v současné době neudržitelné a neúčelné, aby soudce byl u každého úkonu v procesu rozhodování a stejně tak by bylo klamné tuto iluzi pouze formálně zachovat tím, že by veškerá rozhodnutí byla sice podepsána soudcem, avšak reálně by je vyhotovovala pomocná osoba. Lze jistě argumentovat odpovědností soudce (zhmotněnou právě v onom podpisu) jakožto garanta ústavních a zákonných hodnot v procesu[14] a tímto přístupem bychom se jistě vyhnuli úřednickému rozhodování (což je nejvíce namítáno od kritiků), avšak dle našeho názoru by hrozilo rozhodování soudců, ze kterých by se stali vedoucí úředníci schvalující a podepisující stovky méně podstatných až bagatelních dokumentů[15]. Tedy účast dalších osob na procesu třeba je, ale jen pokud jsou správně definované hranice takové participace. Ke správné definici hranic v rozhodování je především třeba, aby došlo k jasnému legislativnímu oddělení vyšších soudních úředníků, kteří svou funkcí a kvalifikací plní spíše úřední část v procesu, a asistentů soudců, kteří mají spíše postavení „mladších kolegů“ soudců, mají ambice vytvářet právní názory, vzdělávat se a podílet se na práci svého soudce tak, aby byli co nejlépe vybaveni pro budoucí povolání. Z těchto rozdílných východisek by měla být upravena rozhodovací pravomoc tak, aby to byl zejména asistent, kdo může vykonávat menší procesní úkony, využívat svou kvalifikaci a tak zrychlit i činnost

samotného soudce. Okruh rozhodovací agendy by měl být vyjmenován pozitivně a taxativně s možností soudce „pověřit asistenta k dalším obdobným úkonům v řízení“. A právě v tomto pověření vnímáme osobní odpovědnost soudce za výsledek řízení včetně odpovědnosti za jednotlivá rozhodnutí dalších pomocných osob. Soudce by mohl pružně udělit širší pověření v případě jednoduchých sporů a v případě složitých případů naopak toto pověření zúžit. Měl by tak kontrolu nad činností pomocných osob a mohl by zohlednit konkrétní potřeby v řízení k zajištění spravedlivého procesu. Co se týče právní jistoty ohledně termínu „obdobný úkon“, jistě by stačilo stanovisko ministerstva spravedlnosti s vyjmenovanými úkony, které dle názoru ministerstva může vykonávat i pomocná osoba asistenta soudce či vyššího soudního úředníka.

Závěr

Současné postavení asistenta soudce je dosti problematické. Ústavní soud, který tuto funkci vnímá restriktivně, vstupuje do přímého střetu se zákonodárcem, který naopak usiluje o zachování co nejširších rozhodovacích pravomocí asistenta soudce ve prospěch efektivity soudnictví. Tento střet není doposud uspokojivě vyřešen a do budoucna lze tedy očekávat další změny, zejména v souvislosti s revizí podhodnocených platových podmínek asistentů a vyšších soudních úředníků mající za důsledek odliv kvalitní pracovní síly. Právě při těchto změnách lze očekávat i novou diskuzi nad postavením a funkcí asistenta v civilním procesu. Věřme, že nadcházející změny budou vést k zajištění spravedlivého procesu, jehož součástí je i odborný a specializovaný personál.

Mgr. Vítězslav Pleva,

asistent soudce

[1] Viz čl. 94 odst. 2 Ústavy. Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.

[2] Viz nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/10.

[3] Více viz článek Kolba, J.; Asistenti a jejich unie, dostupný na www.asistentiunie.cz

[4] Je třeba odlišovat rozdílné postavení asistentů Ústavního soudu (viz např. ust. § 8 - § 10 zákona o ústavním soudu) a asistentů NS a NSS.

[5] Jako jeden z „justičních hříchů“ tuto věc pojmenovala ve svém článku také Kovářová, D.; Quo vadis, justice? Aneb Tři desítky největších justičních hříchů In Právo 2011/3

[6] Viz Winterová, A.; Nad perspektivami českého civilního procesu In Právní rozhledy, 19/2008, str. 706

[7] Viz nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/10 bod 35.

[8] Viz také rozhovor J. Sváčka dne 24. 5. 2012 na serveru www.pravniradce.ihned.cz

[9] Možnou inspirací může být americká úprava postavení asistenta soudce, kde má tato funkce již dlouholetou tradici.

[10] Přibližný statistický údaj autor převzal z přednášky na PF UK od zaměstnance Ústavního soudu.

[11] Viz např. I. ÚS 1293/12-1.

[12] Např. ust. § 185 insolvenčního zákona

[13] Srovnej např. ASPI ID: KO99_1963CZ k ust. § 170

[14] Argumentace viz Winterová, A.; Nad perspektivami českého civilního procesu In Právní rozhledy, 19/2008, str. 706.

[15] Tím více, pokud závěr o správnosti takových dokumentů lze učinit pouze při znalosti samotného spisu.

Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)