

6. 1. 2015

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

Rozhodování vyšších soudních úředníků a jiných „nesoudců“ - další kostlivec ve skříní české justice?

V plamenných diskusích roku 2013, zda odložit či neodložit účinnost nového občanského zákoníku, zanikl celkem významný náleží Ústavního soudu, kterým Ústavní soud označil za neústavní ty pasáže zákona o vyšších soudních úřednících, jež vyšším soudním úředníkům (a potažmo též asistentům soudců) umožňovaly vydávat samostatná rozhodnutí namísto soudců. V roce 2014, kdy se právní veřejnost snažila ne vždy úspěšně pochopit a vyložit jednotlivá ustanovení nového občanského zákoníku, pak logicky zanikla i problematika toho, zda a jak se zákonodárce v rámci rekodifikačních změn účinných od 1. 1. 2014 vypořádal též s otázkou ústavně souladné úpravy činnosti vyšších soudních úředníků, resp. asistentů soudců. Jde přitom o navýsost praktickou problematiku, neboť v důsledku zákonodárcem nevhodně pojaté „ústavní“ novely zákona o vyšších soudních úřednících hrozí, že jakékoliv rozhodnutí vyššího soudního úředníka či jiného „nesoudce“ bude poměrně snadno napadnutelné z hlediska ústavního práva.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Úzké mantinely vymezené Ústavním soudem

Konkrétně jde o náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 31/10 ze dne 22. 5. 2013, který byl ve Sbírce zákonů publikován dne 30. 7. 2013 pod č. [224/2013](#) Sb. Jak bylo naznačeno výše, v předmětném náleží Ústavní soud shledal, že tehdejší právní úprava úkonů, které může činit vyšší soudní úředník, obsažená v zákoně č. [121/2008](#) Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství (dále též jen „ZVSÚ“ či „**zákon o vyšších soudních úřednících**“) nemůže z ústavněprávního hlediska obstát.

K tomuto závěru vedly Ústavní soud dva důvody. Prvním, podle mého názoru méně důležitým, byl „zjevný rozpor“ mezi ustanovením § 10 a 11 ZVSÚ. Připomeňme, že podle § 10 ZVSÚ mohl vyšší soudní úředník provádět jenom to, co v tomto ustanovení bylo výslovně uvedeno (**taxativní výčet**), zatímco podle § 11 ZVSÚ mohl činit vše kromě toho, co mu bylo výslovně zakázáno (**generální klauzule s výjimkami**). Taková úprava dle Ústavního soudu nastolovala řadu obtížně řešitelných interpretačních problémů s tím, že mezi oběma ustanoveními není žádný racionální vztah, neboť obě dvě jsou výrazem dvou různých legislativních přístupů, které vedle sebe nemohou obstát.

Druhým a z hlediska vymezení ústavněprávních mantinelů důležitějším důvodem jsou dle předmětného náleží **zásadní rozdíly mezi postavením vyšších soudních úředníků a soudců.**

Ústavní soud poukázal na podstatné rozdíly mezi nimi a soudci mj. z hlediska garance trvalosti funkce, neodvolatelnosti, nepřeložitelnosti, hmotného zabezpečení, neslučitelnosti funkcí a požadovaného vzdělání. Na základě toho dovodil, že **vyšší soudní úředník „je 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. Na základě toho Ústavní soud formuloval následující mantinely pro činnost vyššího soudního úředníka:

1. **Je nepřijatelné, aby vyšší soudní úředník rozhodoval meritorně**, a to bez ohledu na formu rozhodnutí (rozsudek či usnesení).

2. **Totéž platí pro ostatní procesní úkony, především pro rozhodnutí procesní povahy**, byť Ústavní soud např. připouští, aby vyšší soudní úředník činil jiná než „významnější rozhodnutí v přípravě jednání“.

3. Vyšší soudní úředník má být **pomocníkem soudce**, jenž napomáhá dosažení přiměřené délky soudního řízení tím, že vykonává „úkony jednoduché či rutinní povahy“, tedy úkony, které nepřekračují jeho pomocnou roli. Vyšší soudní úředník se může podílet i na úkonech jiných, uloží-li mu to soudce; tyto úkony ale **toliko připravuje, a soudce je pak musí učinit svým vlastním jménem, a tedy na svoji vlastní odpovědnost**.

V rámci své argumentace Ústavní soud též v návaznosti na čl. 82 odst. 1 a čl. 94 odst. 2 Ústavy zdůraznil, že **soudnictví je činnost, kterou u soudů vykonávají soudci**, a že podíl dalších osob na výkonu soudnictví je výjimkou z tohoto pravidla, ke které je proto zapotřebí přistupovat restriktivně. Tato ústavní východiska **nelze dle Ústavního soudu převracet naruby úpravou § 11 ZVSÚ** (výše zmíněná generální klauzule s výjimkami), která je postavena na principu, z něhož v podstatě vyplývá, že soudnictví mohou obecně vykonávat úředníci, kromě případů, které jsou výslovně vyhrazeny soudci. Odmítl v této souvislosti jako nepřijatelná ideová východiska, podle kterých se napadenou právní úpravou mělo dosáhnout „zkvalitnění a zrychlení řízení zejména cestou přenesení výkonu co nejširšího rozsahu úkonů dosud vykonávaných soudci na vyšší soudní úředníky“. Podle Ústavního soudu má snaha o urychlení řízení a „odbřemenění“ soudců své limity a nesmí vést nikdy k tomu, aby se ze soudnictví stala prázdná forma bez nezbytné odborné úrovně a bez dostatečných garancí osobní a věcné nezávislosti.

V návaznosti na výše uvedené úvahy Ústavní soud zrušil s účinností k 31. 12. 2013 napadené ustanovení § 11 ZVSÚ, přičemž naznačil, že kdyby nebyl vázán obsahem ústavní stížnosti, zrušil by i část obsahu § 10 ZVSÚ (taxativní výčet oprávnění vyšších soudních úředníků, který byl pro Ústavní soud zjevně příliš široký). Od zákonodárce očekával, že s účinností od 1. 1. 2014 přijme úpravu, která předestřeným ústavněprávním požadavkům vyhoví.

A jak se do Ústavním soudem vymezených mantinelů „vešel“ zákonodárce?

Z citovaného nálezu Pl. ÚS 31/10 je patrné, že Ústavní soud zastává názor, že při výkonu justice byl měl **rozhodovat na svoji odpovědnost v zásadě pouze soudce**, a pokud vůbec lze pravomoc činit některé úkony vlastním jménem přenášet na vyšší soudní úředníky, nelze tak činit metodou generální klauzule s výjimkami à la Ústavním soudem zrušený § 11 ZVSÚ, nýbrž taxativní výčtem ve smyslu nezrušeného (byť dle Ústavního soudu příliš širokého) § 10 ZVSÚ.

A jak postupoval na návrh českého Ministerstva spravedlnosti zákonodárce? Učinil **přesný opak** - zrušil „taxativní“ § 10 ZVSÚ a naopak znovu zavedl zrušený § 11 ZVSÚ s generální klauzulí. Pravda, rozšířil výjimky z této generální klauzule, ta však stále zahrnuje zásadu, že vyšší soudní úředník „může provádět *veškeré* úkony soudu prvního stupně“. Vzhledem k nepřehledné textaci výjimek a množství procesních situací tedy není vůbec zřejmé, jaké všechny konkrétní úkony jsou vyšší soudní

úředníci oprávněni činit, resp. zda určitý *konkrétní* úkon musel či nemusel učinit již soudce. Lze si představit, že posuzování této otázky se bude lišit nejen soud od soudu, ale též senát od senátu v rámci téhož soudu.

Jaké to má praktické důsledky? Potenciálně dosti zásadní.

Aktuální rozpor mezi poměrně jasně formulovanými představami Ústavního soudu a aktuální legislativní úpravou oprávnění vyšších soudních úředníků, která měla tyto představy naplnit, není pouhou akademickou debatou či otázkou vnitřní správy justice. Je totiž zřejmé, že **pouze na základě tohoto rozporu** může libovolný účastník řízení např. v rámci odvolání napadnout prakticky *jakékoliv* rozhodnutí vyššího soudního úředníka bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí věcně správné či nikoliv. Argumentovat přitom může tím, že napadené rozhodnutí měl vydat soudce, když nově formulovaný § 11 ZVSÚ je pro svoji generální až bezbřehou povahu v rozporu s požadavky nálezu Pl. ÚS 31/10, kterýžto nálezn navíc omezuje pravomoc vyšších soudních úředníků pouze na vykonávání úkonů jednoduché či rutinní povahy, mezi které jistě nepatří napadené rozhodnutí. Odvolací soud by takové rozhodnutí měl bez dalšího **zrušit pro zmatečnostní vadu** spočívající v tom, že soud nebyl správně obsazen, protože místo soudce rozhodoval vyšší soudní úředník.

Totéž, co bylo uvedeno ve vztahu k rozhodování vyšších soudních úředníků, **platí též pro asistenty soudců**, rozhodující na základě § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích, podle kterého je asistent soudce oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zákonem o vyšších soudních úřednících. Ostatně předmětný nálezn Pl. ÚS 31/10 řešil primárně právě situaci, kdy příslušné rozhodnutí (odmítnutí námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu) vydal asistent soudce. Což mi připomíná, že ve vlastní praxi jsem zažil situaci, kdy asistent soudce vydal dokonce samotný směnečný platební rozkaz.

Samostatnou a **z ústavněprávního hlediska ještě žalostnější kapitolou je pak rozhodování justičních čekatelů a soudní tajemníků**, neboť ti svoje oprávnění rozhodovat odvozují z § 6 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. [37/1992](#) Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, tedy z pouhého podzákoného právní předpisu! Z článku 94 odst. 2 Ústavy přitom jednoznačně vyplývá, že **pouze zákon** může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se (jako výjimka z čistě soudcovského rozhodování) mohou na rozhodování soudů podílet vedle soudců i další občané. V případě justičních čekatelů a soudní tajemníků to ovšem stanoví nikoliv zákon, ale pouhá vyhláška. Na tom nic nemění ani obecné ustanovení § 3 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, podle kterého se na rozhodovací činnosti soudů podílejí justiční čekatelé, asistenti soudců, vyšší soudní úředníci a soudní tajemníci „v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem“, neboť v případě justičních čekatelů a soudních tajemníků je tímto „zvláštním právním předpisem“ bohužel pouze vyhláška, a nikoliv Ústavou požadovaný zákon.

O tom, že mnou uváděné praktické důsledky aktuální právní úpravy nejsou pouhým sýčkováním, celkem jednoznačně svědčí usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci spis. zn. 24 Co 697/2014 ze dne 25. 4. 2014, nedávno publikované pod č. 88/2014 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „**R 88/2014**“). Pro neprávnický připomínám, že Sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek vydává Nejvyšší soud a jsou v ní v zájmu jednotného rozhodování soudů uveřejňována vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu a ostatních soudů; jakékoliv rozhodnutí publikované v této sbírce je tedy pro nižší soudy fakticky závazné.

V uvedeném rozhodnutí R 88/2014 soud **zrušil rozhodnutí** soudního tajemníka o zamítnutí návrhu na částečné zastavení exekuce **jenom proto, že o něm rozhodl soudní tajemník**, a nikoliv soudce. S odkazem právě na nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 31/10 argumentoval, že soudní tajemníci, podobně jako vyšší soudní úředníci nebo asistenti soudců, mohou konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli při výkonu soudnictví, a že tedy nemohou rozhodovat o zastavení

exekuce, což je rozhodováním ve věci samé. V důsledku toho rozhodnutí soudního tajemníka zrušil z důvodu nesprávného obsazení soudu.

Jak vzniklou situaci řešit?

Je zřejmé, že situace je dosti naléhavá a je třeba ji urychleně řešit, neboť v opačné případě hrozí stav, kdy se účastníci řízení budou mnohdy pouze účelově **odvolávat proti jakýmkoliv rozhodnutím vydaným „nesoudcem“**, ať již vyšším soudním úředníkem, asistentem soudce, justičním čekatelem či soudním tajemníkem. Jaký postup lze doporučit?

Nejdříve řešení rychlé – **zrušit § 11 ZVSÚ** obsahující generální klauzuli a naopak se vrátit ke koncepci původního § 10 ZVSÚ, tedy ke **taxativnímu výčtu toho, co (jedině) vyšší soudní úředník může**. Tento seznam by měl respektovat mantinely stanovené Ústavním soudem, tedy obsahovat spíše jednodušší úkony než jakákoliv významnější rozhodnutí s tím, že veškerá další činnost vyššího soudního úředníka musí být kryta podpisem soudce, tedy činěna jménem soudce a na jeho odpovědnost (podobně jako např. advokát kontroluje, opravuje a podepisuje podání připravená koncipientem). Touto změnou ZVSÚ se prostřednictvím odkazu v § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích vyřeší i rozhodování asistentů soudců. Pokud jde o činnost justičních čekatelů a soudní tajemníků, lze situaci vyřešit **zrušením ústavně insuficientní „vyhláskové“ úpravy a jejím nahrazením odkazem** v zákoně o soudech a soudcích obdobného znění, jako je již zmíněný § 36a odst. 5 vztahující se na asistenty soudce.

Následně je třeba začít připravovat **řešení koncepční** a zamyslet se nad ústavně konformním vybalancováním práva na zákonného soudce na straně jedné a práva na spravedlivý (a tudíž rychlý) proces na straně druhé. V rámci tohoto řešení by bylo vhodné **stratifikovat jednotlivé „nesoudce“** – je totiž zjevné, že justiční čekatelé a asistenti soudců, tedy potenciálně budoucí soudci, mají zcela jiné odborné a další předpoklady než vyšší soudní úředníci či soudní tajemníci. Tomu by měla odpovídat míra, v jakém se tyto osoby mohou podílet na rozhodování v justici. V této souvislosti stojí za zmínku, že nálezy Pl. ÚS 31/10 primárně poměřoval postavení a předpoklady soudce vůči vyššímu soudnímu úředníkovi, nikoliv vůči justičnímu čekateli či asistentu soudce.

Závěr

Nález Ústavního soudu zrušující neústavní pasáže zákona o vyšších soudních úřednících má **mnohem závažnější prakticky důsledky**, než si zákonodárce a česká justice zřejmě představují. Dotýká se totiž nejen rozhodování vyšších soudních úředníků a asistentů soudců, ale nepřímo též rozhodování ze strany justičních čekatelů a soudních tajemníků, kteří navíc se **oprávnění rozhodovat odvozují z pouhé vyhlášky o jednacím řádu**, což je samo o sobě ústavněprávně neakceptovatelné. Zpackaná novela zákona o vyšších soudních úřednících, která měla výhrady Ústavního soudu reflektovat, pak situaci spíše jen zhoršila. Reálně tedy **hrozí zahlcení justice často jen zdržovacími odvoláními** těch účastníků řízení, kterým se jakékoliv rozhodnutí „nesoudců“ nebude líbit, byť by i bylo z čistě věcného hlediska zcela v pořádku. Je tedy nutno **urychleně přijmout novelu zákona** o vyšších soudních úřednících a zákona o soudech a soudcích, která by situaci dočasně napravila do doby, než se podaří nalézt koncepčnější řešení celé problematiky.



MUDr. Mgr. Daniel Mališ, LL.M.,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

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](#)