

Pl.ÚS 31/10 ze dne 22. 5. 2013

Zrušení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 31/10 dne 22. května 2013 v plénu ve složení Stanislav Balík, Jaroslav Fenyk, Jan Filip, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů (soudce zpravodaj), Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jirí Nykodým, Pavel Rychetský, Milada Tomková, Miloslav Výborný a Michaela Židlická o návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství o a změně souvisejících zákonů, takto:

Ustanovení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 396/2012 Sb., se zrušuje uplynutím dne 31. 12. 2013.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Vrchní soud v Praze učinil u Ústavního soudu návrh na zrušení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, (dále jen „ZVSÚ“). Uvedl, že u Vrchního soudu v Praze probíhá odvolací řízení, vedené pod sp. zn. 9 Cmo 114/2010, o odvolání žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem. Toto usnesení, jímž byly odmítnuty námitky žalovaného proti směnečnému platebnímu rozkazu, nevydal soudce, ale asistent soudce na základě § 11 ZVSÚ ve spojení s § 36a odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „ZSS“).

2. Navrhovatel svůj návrh odůvodňuje dvěma stěžejními argumenty: vnitřním rozporem ZVSÚ založeným zněním § 10 a 11 tohoto zákona a dále samotným protiústavním obsahem § 11.

3. Ohledně prvního důvodu navrhovatel poukazuje na to, že § 10 ZVSÚ stanoví taxativní výčet úkonů soudu prvního stupně, které je v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním oprávněn provádět vyšší soudní úředník (a na základě § 36a odst. 5 ZSS též asistent soudce). Naproti tomu následující § 11 ZVSÚ stanoví, že vyšší soudní úředník (a tedy i asistent soudce) může vydávat jakékoliv rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí taxativně vyjmenovaných pod písmeny a) až j) – pozn. red.: ve znění před novelou provedenou zákonem č. 396/2012 Sb. Je zřejmé, že se obě ustanovení vzájemně vylučují: buď platí taxativní výčet § 10 ZVSÚ, a pak není asistent soudce ani vyšší soudní úředník oprávněn rozhodovat o odmítnutí námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, nebo platí § 11 téhož zákona a vyšší soudní úředník i asistent soudce jsou oprávněni takové rozhodnutí vydat. Nelze učinit závěr, že by § 10 ZVSÚ obsahoval demonstrativní výčet úkonů, které může učinit vyšší soudní úředník (asistent soudce) podle § 11 ZVSÚ; mezi oběma ustanoveními není žádná vazba a každé z nich by obstálo samo o sobě. S ohledem na to, že obě ustanovení jsou v zákoně od počátku jeho účinnosti, nelze použít ani pravidla lex posterior derogat priori.

4. Navrhovatel rovněž poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010 sp. zn. III. ÚS 1531/09 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), v němž se zdejší soud vyjadřoval k působnosti vyšších soudních úředníků a vyslovil názor, že v případě pochybností, zda může určitý úkon učinit jiná osoba než soudce, je třeba vykládat takové ustanovení zákona restriktivně, tj. že jej učinit nemůže.

5. Ohledně druhého důvodu navrhovatel připomněl, že z Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) vyplývá, že soudní moc vykonávají nezávislé soudy, a to především prostřednictvím soudců, jejichž nezávislost je

garantována. Možnost rozhodování svěřená vyšším soudním úředníkům a asistentům soudce, připuštěná čl. 94 odst. 2 Ústavy, je výjimkou z obecného pravidla a nemůže se stát pravidlem. Dle navrhovatele by bylo 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 za jeden ze tří pilířů na sobě nezávislých a sobě rovných státních mocí.

6. Na základě toho navrhovatel dovozuje, že výjimka z pravidla, kterou je rozhodování soudů prostřednictvím vyšších soudních úředníků a asistentů soudce, musí být v zákoně stanovena taxativně a výslovně s tím, že co není v takovém výčtu uvedeno, nespadá do jejich působnosti. Opačný přístup § 11 ZVSÚ však navozuje nesprávnou a protiústavní představu, že soudní moc vykonávají (mohou vykonávat) jménem republiky tyto osoby, s výjimkou několika věcí, které mohou rozhodovat pouze soudci.

7. Navrhovatel mj. poukázal i na absurdní důsledky, k nimž by mohla aplikace ustanovení § 11 vést: vyšší soudní úředník či asistent soudce by mohl vydat kupř. směnečný platební rozkaz, což je z ústavního i procesního hlediska zcela nepřijatelné.

8. Z těchto důvodů považuje navrhovatel § 11 ZVSÚ za rozporný s čl. 81 v návaznosti na čl. 82 a 94 Ústavy a dále s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – vyššího soudního úředníka ani asistenta soudce rozhodujícího na základě § 11 ZVSÚ nelze považovat za zákonného soudce – a navrhuje proto jeho zrušení.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky a Ministerstva spravedlnosti

9. Předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky popsala průběh legislativního procesu a konstatovala, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s návrhem Vrchního soudu v Praze na zrušení § 11 ZVSÚ posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

10. Předseda Senátu Parlamentu České republiky ve svém vyjádření připomněl, že napadený zákon vychází z koncepce reformy justice v letech 2008 až 2010, kterou vláda vzala na vědomí usnesením č. 65 dne 23. ledna 2008, v rámci níž mělo mj. dojít i k přenosu co největšího množství úkonů vykonávaných soudci nebo státními zástupci na vyšší soudní úředníky a vyšší úředníky státního zastupitelství. S ohledem na nadzákonné limity, plynoucí mj. z práva na zákonného soudce, byl rozsah činnosti vyšších soudních úředníků podřízen směrnicí, podle níž vyšší soudní úředník nepracuje samostatně, ale je součástí soudního oddělení ustanoveného při senátu nebo samosoudci. Předseda Senátu dále popsal průběh legislativního procesu v této komoře Parlamentu a zhodnotil jej tak, že Senát postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Uvedl rovněž, že v Senátu „nebyl předmětný legislativní počín rozporován“ ani jako celek ani v jednotlivých částech či ustanoveních. Schválení návrhu zákona se obešlo bez jediného diskuzního příspěvku; obligatorně k němu vystoupili pouze ministr spravedlnosti za navrhovatele a zpravodaj ústavně-právního výboru. Závěrem předseda Senátu ponechává zcela na uvážení Ústavního soudu, aby posoudil ústavnost napadeného § 11 ZVSÚ.

11. Na výzvu Ústavního soudu se k návrhu vyjádřilo Ministerstvo spravedlnosti. Ustanovení § 11 ZVSÚ není dle jeho mínění v rozporu s ústavním pořádkem. Záměrem Ministerstva spravedlnosti bylo dle § 10 a 11 ZVSÚ vymezit co nejširší možnou působnost vyšších soudních úředníků („působnost vyššího soudního úředníka končí tam, kdy začíná výhradní působnost soudce“). Co se týče vlastního problému nastoleného návrhem na zrušení § 11 ZVSÚ, Ministerstvo spravedlnosti krom poukazu na část komentářové literatury spatřuje funkci § 11 ZVSÚ v tom, že omezuje úkony, které může vyšší soudní úředník činit v řízeních vyjmenovaných v § 10 odst. 1 ZVSÚ. Nebýt § 11 ZVSÚ, mohl by dle představy Ministerstva spravedlnosti vyšší soudní úředník „v daných věcech zcela nahradit činnost soudce“.

III.

Upuštění od ústního jednání

12. Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“), může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že jak navrhovatel, tak i ostatní účastníci řízení vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od něj v projednávané věci upuštěno.

IV.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

13. Návrh na zrušení ustanovení § 11 ZVSÚ podal Vrchní soud v Praze podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

14. Smyslem konkrétní kontroly norem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy je soudní kontrola ústavnosti zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož má být obecným soudem použito při projednání a rozhodnutí určité konkrétní věci. Tím je rovněž vymezen prostor obecného soudu pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jenž je omezen toliko a výlučně na v dané věci relevantní hmotné a procesní právo.

15. Vrchní soud v Praze podal návrh na zrušení § 11 ZVSÚ v souvislosti s odvolacím řízením, v němž je napadeno usnesení o odmítnutí námitek žalovaného proti směnečnému platebnímu rozkazu. Vzhledem k tomu, že toto usnesení vydal právě na základě § 11 ZVSÚ ve spojení s § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích asistent soudce, je § 11 ZVSÚ nutno považovat za ustanovení zákona, jehož má být, resp. bylo použito. Tím je dána i aktivní legitimace navrhovatele.

V.

Petit návrhu a znění relevantních ustanovení

16. Dle petitu návrhu se Vrchní soud v Praze domáhá, aby Ústavní soud zrušil § 11 ZVSÚ. S ohledem na obsah návrhu, jakož i na okolnost, jakým způsobem je upravena působnost vyšších soudních úředníků, cituje se dále nejen napadené ustanovení § 11, ale též jemu předcházející ustanovení § 10 ZVSÚ:

„§ 10

(1) Vyšší soudní úředník může provádět úkony soudu prvního stupně v občanském soudním řízení v těchto věcech

a) řízení o vydání platebního rozkazu, a v těchto případech i rozhodování o opožděně podaných odporech, o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí žaloby, popřípadě návrhu na vydání platebního rozkazu, o zrušení platebního rozkazu, který nelze doručit, řízení o vydání elektronického platebního rozkazu, a v těchto případech i rozhodování o opožděně podaných odporech proti elektronickému platebnímu rozkazu, o zrušení elektronického platebního rozkazu, o zastavení řízení po zpětvzetí návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu, řízení o vydání evropského platebního rozkazu, a v těchto případech i rozhodování o opožděně podaných odporech proti evropskému platebnímu rozkazu, o zrušení evropského platebního rozkazu, o zastavení řízení po zpětvzetí návrhu na vydání evropského platebního rozkazu, a rozhodování dle § 114b odst. 1 občanského soudního řádu, bylo-li o věci rozhodnuto platebním rozkazem, evropským platebním rozkazem nebo elektronickým platebním rozkazem,

b) řízení o dědictví, v němž není třeba nařídít jednání u soudu a v němž nejde o

1. postup podle § 175k odst. 1 a 2 občanského soudního řádu,
2. odnětí věci podle § 175zb občanského soudního řádu,
3. vrácení věci podle § 175zd občanského soudního řádu,
4. dědictví, které se nachází v cizině,
5. dědictví po zůstaviteli, který byl cizincem,
6. likvidaci dědictví podle § 175t občanského soudního řádu, nebo
7. přenechání dědictví věřitelům na úhradu zůstavitelových dluhů podle § 175p odst. 1 občanského soudního řádu,

c) řízení ve věcech péče soudu o nezletilé a v opatrovnických věcech osob zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům a osob nepřítomných nebo neznámých, v nichž není třeba nařídít jednání,

d) řízení o vyslovení připustnosti převzetí v ústavu zdravotnické péče,

e) řízení o úschovách,

- f) řízení o umoření listin,
 - g) řízení o výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy, příkázáním pohledávky nebo prodejem movitých věcí, o příkazu k výplatě z účtu u peněžního ústavu, v němž není třeba nařídít jednání, o výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti tam, kde nemusí být nařizováno jednání,
 - h) smírčí řízení,
 - i) řízení o určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů,
 - j) řízení o nařízení exekuce k vymození peněžitého plnění, není-li exekucním titulem exekutorský či notářský zápis, včetně rozhodování o návrhu na zastavení exekuce podaném oprávněným nebo exekutorem, pokud návrhu žádný z účastníků neodporoval,
 - k) rozhodování o zastavení řízení a zrušení směnečného platebního rozkazu z důvodu zpětvzetí žaloby.
- (2) Vyšší soudní úředník v řízení ve věcech obchodního rejstříku, rejstříku obecně prospěšných společností, nadačního rejstříku, insolvenčního rejstříku a rejstříku společenství vlastníků jednotek je oprávněn činit všechny úkony, včetně provádění zápisů do rejstříků, není-li třeba nařízení jednání.
- (3) Nestanovi-li zvláštní zákon jinak, může vyšší soudní úředník provádět v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním tyto úkony soudu
- a) sepisování podání soudu včetně návrhů,
 - b) vyřizování dožádání, s výjimkou dožádání ve styku s cizinou, mimo Slovenské republiky,
 - c) odstraňování vad podání a odmítání podání pro neodstranění vad,
 - d) rozhodování o složení zálohy, rozhodování o vrácení složených záloh,
 - e) rozhodování ve věcech soudních poplatků, včetně rozhodování o osvobození od povinnosti platit soudní poplatek, rozhodování o zastavení řízení z důvodu nezaplacení poplatku a zrušení uvedeného rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy uložení povinnosti zaplatit poplatek souvisí s rozhodnutím ve věci samé,
 - f) pověřování soudního exekutora k jiné činnosti podle § 76 odst. 1 exekučního řádu,
 - g) rozhodování o odmítnutí pozdě podaného odvolání,
 - h) zjišťování údajů v řízení o udělení mezinárodní ochrany z databáze Ministerstva vnitra,
 - i) rozhodování o ustanovení zástupce účastníků podle § 30 občanského soudního řádu a podle § 35 odst. 8 soudního řádu správního a o náhradě nákladů takto ustanoveného zástupce,
 - j) vyznačování právní moci na originál rozhodnutí ve všech případech a vyznačování vykonatelnosti rozhodnutí,
 - k) rozhodování o svědečném, znalečném a tlumočném,
 - l) rozhodování o nákladech řízení, o nichž se nerozhoduje v rozhodnutí, jímž se řízení končí,
 - m) zkoumání hlasovacích práv u každého z věřitelů a rozhodování o převodu nebo přechodu pohledávky podle § 18 insolvenčního zákona,
 - n) úkony ke zjištění pobytu účastníka řízení, rozhodování o ustanovení opatrovníka účastníku řízení, jestliže není jeho pobyt znám,
 - o) rozhodování o ustanovení tlumočnicků a znalců včetně rozhodování o složení zálohy na náklady důkazu,
 - p) úkony v insolvenčním řízení, s výjimkou jednání a rozhodnutí o
 1. ustanovení insolvenčního správce,
 2. odvolání insolvenčního správce z funkce,
 3. zproštění výkonu funkce insolvenčního správce,
 4. zrušení usnesení schůze věřitelů,
 5. ustanovení prozatímního věřitelského výboru,
 6. návrhu na nařízení předběžného opatření, jímž má být omezeno právo dlužníka nakládat s majetkovou podstatou,
 7. návrhu na moratorium,
 8. tom, že dlužník je v úpadku,
 9. zamítnutí insolvenčního návrhu,
 10. zrušení úpadku,
 11. prohlášení konkursu a o jeho zrušení,
 12. schválení konečné zprávy a rozvrhového usnesení,
 13. povolení reorganizace, o schválení reorganizačního plánu a jeho změn a o přeměně reorganizace v konkurs,
 14. schválení plánu oddlužení a jeho změn, o přiznání osvobození od placení pohledávek zahrnutých do plánu oddlužení a o odejmutí tohoto osvobození a o zrušení plánu oddlužení,
 15. ukončení provozu dlužníkovy podniku,
 16. věci samé v incidenčních sporech,
 - r) úkony podle § 260 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu,
 - s) úkony o prohlášení o majetku povinného s výjimkou postupu podle § 260e občanského soudního řádu,
 - t) rozhodování o zpětvzetí návrhu před zahájením jednání nebo návrhu na rozvod, neplatnost manželství nebo určení, zda tu manželství je či není anebo o zpětvzetí návrhu na zrušení, neplatnost nebo neexistenci partnerství podle § 96 odst. 2 a 4 občanského soudního řádu,
 - u) úkony soudu prvního stupně před předložení odvolání,

v) úkony soudu prvního stupně před předložením dovolání.“

„§ 11

Vyšší soudní úředník v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním může, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, provádět veškeré úkony soudu prvního stupně, s výjimkou

- a) vedení jednání ve věci samé,
- b) rozhodování ve věci samé formou rozsudku,
- c) rozhodování o předběžném opatření,
- d) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti, prodejem podniku nebo zřízením soudcovského zástavního práva,
- e) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí k vymožení peněžitého plnění, je-li exekučním titulem notářský zápis včetně rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí, nebyl-li návrh podán oprávněným nebo exekutorem, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání,
- f) rozhodování o uspokojení práv na nepeněžité plnění,
- g) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí o výchově nezletilých dětí,
- h) rozhodování v řízení o potvrzení evropského exekučního titulu,
- i) rozhodování o zastavení a odkladu exekuce, je-li třeba nařídit jednání, a rozhodování o vyloučení soudního exekutora,
- j) rozhodování o odkladném účinku žaloby ve správním řízení soudním,
- k) věci, kde je úkon zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci.“

17. Citované ustanovení § 11 ZVSÚ bylo po podání návrhu dotčeno novelou provedenou zákonem č. 396/2012 Sb. Tato novela je však pouze dílčí, a nic nemění na celkové koncepci tohoto ustanovení ani na jeho vztahu k § 10 ZVSÚ, a nijak tedy neodstraňuje nedostatky, které vytýká navrhovatel.

VI.

Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

18. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon, jeho jednotlivé ustanovení, příp. jiný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

19. Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu Parlamentu České republiky bylo zjištěno, že Poslanecká sněmovna schválila v hlasování č. 280 (usnesení č. 661) návrh ZVSÚ, a to ve 3. čtení na své 27. schůzi dne 13. 2. 2008; z přítomných 180 poslanců bylo pro 169, nikdo proti. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 26. 2. 2008, byl projednán na jeho 12. schůzi dne 19. března 2008, přičemž Senát návrh schválil, a to ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 329). Pro schválení návrhu zákona se v hlasování č. 32 z přítomných 51 senátorů vyslovilo 48 senátorů, nikdo nebyl proti.

20. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 121/2008 Sb. řádně vyhlášen v částce 39 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 15. 4. 2008, a dle svého ustanovení § 32 nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2008.

21. Vycházejí z uvedených skutečností, Ústavní soud konstatuje, že ZVSÚ byl přijat v souladu s ústavními kautelami týkajícími se kompetence a legislativního procesu.

VII.

Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

22. Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy (čl. 81 Ústavy). Z ustanovení čl. 82 odst. 1 a čl. 94 odst. 2 Ústavy vyplývá, že soudnictví u soudů vykonávají soudci. Jiné osoby se na výkonu soudnictví mohou podílet, stanoví-li tak zákon. Základním pravidlem ústavního charakteru je tedy výkon soudnictví soudcem; podíl ostatních osob na něm je výjimkou z pravidla.

23. Tato výjimka má své věcné opodstatnění, jež souvisí se samotnými východisky soudnictví demokratického právního státu, jehož nezbytnou vlastností je v první řadě soudcovská nezávislost. Judikatura a literatura zpravidla rozlišují mezi nezávislostí soudu a nezávislostí soudce. Zároveň však připomínají, že obojí spolu neodmyslitelně souvisí, neboť jedna nezávislost bez druhé není myslitelná; těžko lze uvažovat o nezávislosti soudu, není-li garantována nezávislost soudce a obráceně. V tomto smyslu lze citovat kupř. nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.): „Již zmíněný čl. 81 Ústavy stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Ustanovení čl. 82 odst. 1 Ústavy pak stanoví, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Nezávislost soudce stejně tak jako nezávislost soudní moci tedy souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti, a to i s nestranností soudce a soudu. Nezávislost a nestrannost jsou neodmyslitelnými atributy pojmu soud. Jeho nestrannost a nezávislost je hodnotou, jež prospívá všem, neboť je jednou ze záruk rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti. Pouze nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannosti soudu zaručujících je soudcovská nezávislost.“

24. Právní řád z tohoto důvodu poskytuje početné garance nezávislosti soudce. Vyjádřením věcné nezávislosti je princip vázanosti soudce pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, a s tím související oprávnění posoudit soulad podzákoného předpisu se zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Po osobní stránce je nezávislost soudce zaručena především trvalostí funkce soudce (čl. 93 odst. 1 Ústavy), jeho zásadní neodvolatelností a nepřeložitelností (čl. 82 odst. 2 Ústavy), neslučitelností výkonu funkce soudce s jinými funkcemi (čl. 82 odst. 3 Ústavy), promítá se v hmotném zabezpečení a případně v dalších aspektech, k nimž se Ústavní soud ve své dosavadní praxi opakovaně vyjadřoval.

25. Nastíněné garance věcné a osobní nezávislosti soudce nejsou samoúčelné, ale mají spolu s institucionálními zárukami nezávislosti soudu zajistit soudcovskou nezávislost, bez níž by byla justice pouhou libovůlí. Účast jiných osob na výkonu soudnictví potom musí být vždy zákonem upravena tak, aby nezávislost soudnictví neohrozila.

26. Pro moderní soudnictví jsou rovněž charakteristické náročné požadavky kladené na soudce, a to jak po osobní, tak i po odborné stránce. Soudce musí úspěšně absolvovat vysokoškolské právnické vzdělání, praxi justičního čekatele nebo jinou jí naroveň postavenou praxi a nabyté zkušenosti, znalosti a dovednosti prokázat u justiční (nebo jiné uznatelné) zkoušky. Osoba soudce musí vždy skýtat záruky řádného výkonu funkce soudce, s čímž bezprostředně souvisí především požadavky bezúhonnosti a dosažení určitého věku. V platné právní úpravě k tomu srov. zejména § 60 ZSS.

27. I ohledně právě uvedených požadavků musí platit obdobně totéž, co bylo uvedeno u soudcovské nezávislosti: mají-li se podílet na výkonu soudnictví i jiné osoby než soudci, nesmí tím být ohrožena odborná ani celková úroveň výkonu soudnictví.

28. Uvedená východiska se plně uplatní i pro případ posouzení otázky, do jaké míry se mohou na výkonu soudnictví podílet vyšší soudní úředníci a (jak je tomu v nyní projednávané věci) asistenti soudců, kteří jsou ve smyslu § 36a odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, oprávněni podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky; na jejich postavení se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků.

29. Vyšší soudní úředník představuje osobu vykonávající úkony soudu, které jí svěřil zákon; v závislosti na konkrétní úpravě se může jednat nejen o úkony při výkonu soudnictví, ale rovněž o úkony při správě soudu. Podle současné české právní úpravy může vyšším soudním úředníkem být občan České republiky, který je bezúhonný a který úspěšně ukončil studium vyšších soudních úředníků (§ 22 a násl. ZVSÚ); tomuto studiu je naroveň postaveno nejen vzdělání v magisterském studijním programu, ale za dostačující se považuje i vzdělání bakalářské (§ 2 odst. 1 ZVSÚ). Činnost vyššího soudního úředníka spočívá v provádění úkonů soudu v civilním řízení soudním, v trestním řízení a ve správním soudnictví. Tyto úkony může vyšší soudní úředník vykonávat buď na základě pověření předsedy senátu, nebo i bez tohoto pověření; o tom, o kterou z obou variant se jedná, rozhoduje dle současné úpravy výlučně rozvrh práce (viz § 4 odst. 2 citovaného zákona). Vykonává-li vyšší soudní úředník úkony soudu přímo na základě rozvrhu práce, tedy bez pověření předsedy senátu, je vázán pouze zákonem a jinými právními předpisy, a nikoliv pokyny předsedy senátu. Jde-li o úkony vykonávané z pověření předsedy senátu, může předseda senátu udělit vyššímu soudnímu úředníku písemný pokyn, jak má úkon vyřídit, toliko v případě, že úkon nemá povahu rozhodnutí. U rozhodnutí taková možnost ovlivnění úsudku vyššího soudního úředníka není; předseda senátu však nemusí vyššího soudního úředníka takovým úkonem vůbec pověřit. Proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka je přípustný opravný prostředek za stejných

podmínek jako proti rozhodnutí předsedy senátu. Je-li věc, kterou má vyšší soudní úředník vyřídit, skutkově nebo právně složitá, je povinen ji předsedovi senátu předložit, resp. předseda senátu mu ji může odejmout a vyřídit samostatně. K tomu zejména viz § 1 až 9 ZVSÚ.

30. Srovnání garancí nezávislosti, jakož i odborné úrovně a osobních předpokladů soudce na straně jedné a vyššího soudního úředníka na straně druhé vyznívá zcela jednoznačně.

31. V případě nezávislosti je srovnatelná pouze věcná nezávislost. Soudce je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Vyšší soudní úředník je dle § 3 odst. 1 ZVSÚ vázán „zákonem a jinými právními předpisy“. Formulace je oproti soudci odlišná, neboť jinými právními předpisy (tj. podzákonými předpisy) soudce vázán není, jsou-li takové předpisy v rozporu se zákonem. Vyskytne-li se taková situace v činnosti vyššího soudního úředníka, měl by věc předložit předsedovi senátu, neboť posouzení souladu podzákoného předpisu se zákonem lze považovat za právně složitě ve smyslu § 7 písm. a) ZVSÚ. V poměru k účastníkům řízení by tedy konečný výsledek měl být stejný, ať již vykonává úkony soudu soudce nebo vyšší soudní úředník.

32. V této souvislosti je však nutno zdůraznit, že pravidlo § 5 ZVSÚ, podle něhož může předseda senátu zavázat písemným pokynem vyššího soudního úředníka toliko v případě, kdy jde o úkon nerozhodovací povahy vykonávaný z pověření soudce, postrádá rozumný smysl. Vyšší soudní úředník nemůže být nepochybně vázán pokyny, příkazy či přáními třetích osob, ať již jde o osoby vně soudu nebo o osoby soudní, avšak takové, které s projednáváním věci nemají podle rozvrhu práce co do činění. Jde-li však o soudce, jemuž věc podle rozvrhu práce připadla, není k takové úpravě nejmenšího důvodu. Vyšší soudní úředník má být pomocníkem soudce, a nikoliv někým, kdo je na něm nezávislý.

33. V rovině osobní nezávislosti je však postavení soudce a vyššího soudního úředníka nesrovnatelné. Prakticky žádný ze shora uvedených atributů u vyššího soudního úředníka neplatí, ať již jde o garance trvalosti funkce, neodvolatelnosti, nepřeložitelnosti, hmotného zabezpečení, požadavek neslučitelnosti funkcí apod.

34. Stejně výrazný je rozdíl v osobních předpokladech a v požadavcích na odbornou úroveň soudců a vyšších soudních úředníků. Obě kategorie osob spojují jedině požadavky státního občanství a bezúhonnosti. Avšak zatímco soudce musí svou osobou garantovat předpoklady řádného výkonu funkce soudce, musí dosáhnout věku nejméně třiceti let, vystudovat pětileté magisterské studium na právnické fakultě, vykonat justiční praxi a složit justiční zkoušku, u vyššího soudního úředníka postačí tříleté resortní vzdělávání organizované Ministerstvem spravedlnosti či tříleté studium v bakalářském studijním programu na vysoké škole.

35. 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. Z toho se podávají rovněž limity činnosti vyššího soudního úředníka. 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. Složitější záležitosti, vyžadující právní erudici, či situace, v nichž soud nemůže být z povahy věci reprezentován nikým jiným než soudcem (meritorní rozhodnutí, rozhodnutí konečná, významnější rozhodnutí v přípravě jednání), účast vyšších soudních úředníků nepřipouštějí. Jinak se ze souzení stává ve skutečnosti úřadování.

36. Na nepřijatelný vývoj právní úpravy činnosti vyššího soudního úředníka ostatně upozorňovala prof. Winterová již při přípravě ZVSÚ (Winterová, A. Nad perspektivami českého civilního procesu. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 706 a násl.):

„Návrh nového zákona o VSÚ jde v tomto směru ještě dále. Předkladatelská zpráva k němu vyjadřuje jasný záměr, když hovoří o âšrozšíření možností převést ze soudců ... na vyšší úředníky v daleko větším rozsahu i vlastní rozhodovací působnost“. To pak návrh zákona též činí výčtem různých úkonů, které může provádět vyšší soudní úředník, v § 10 a dále v novém ustanovení § 11, které již převrací logiku právní úpravy, když říká, že vyšší soudní úředník může v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním provádět veškeré úkony soudu prvního stupně s výjimkou vedení jednání ve věci samé a rozhodování ve věci samé formou rozsudku. (Sic!)

Podle mého názoru je tady už třeba říci jasné NE tomuto trendu směřujícímu k úřednickému rozhodování (při přijetí uvedené formulace by později už jen stačilo rozšířit novelou občanského soudního řádu okruh věcí, v nichž se meritorně rozhoduje usnesením namísto rozsudku, a rozšířit rejstřík možností, v nichž lze rozhodnout bez jednání, a vyšší soudní úředník může nastoupit).

Soudním úředníkům, budou-li řádně kvalifikováni, lze zajisté svěřit mnohé z úkonů vypočtených v § 9 a 10 platného zákona o VSÚ (i v § 10 návrhu). Soudní úředník by však podle mého názoru zásadně neměl vydávat rozhodnutí jménem soudu a směřující navenek: neměl by rozhodovat o vydání platebního rozkazu, o odmítnutí pozdě podaného odporu; mám pochybnost o tom, zda má úředník schvalovat dohodu o vypořádání dědictví či potvrzovat nabytí dědictví podle dědických podílů nebo rozhodovat o umoření listin atd. Za nepřipustné považují, aby rozhodoval o odmítnutí pozdě podaného odvolání, o procesním nástupnictví, o připuštění změny žaloby či o záměně účastníků (to podle návrhu nového zákona) nebo o výzvě podle § 114b OSŘ (podle návrhu novely zákona o VSÚ obsažené v souhrnné novele občanského soudního řádu).

Nevím, co by v organizaci týmové práce u soudů mělo bránit tomu, aby tato a podobná rozhodnutí byla připravena asistentem nebo úředníkem, ale přijata a navenek prezentována (podepsána) soudcem, a jím proto garantována. Považovala bych to za správnější.“

37. Je zřejmé, že právní úprava úkonů, které může vyšší soudní úředník v prvním stupni civilního řízení a správního soudnictví činit, obsažená v § 11 ZVSÚ nemůže obstát, a to z obou důvodů, které uvádí Vrchní soud v Praze ve svém návrhu. Výslovně je nutno zdůraznit, že § 10 ZVSÚ (popř. další ustanovení) se nechává stranou dalších úvah pouze proto, že jeho se návrh na zrušení netýká. I pro jeho obsah ale samozřejmě platí to, co bylo obecně uvedeno shora.

38. Ustanovení § 10 a 11 ZVSÚ jsou v prvé řadě ve zcela zjevném rozporu. Ustanovení § 10 odst. 1 ZVSÚ vypočítává, v jakých věcech může vyšší soudní úředník provádět úkony soudu prvního stupně v občanském soudním řízení. Druhý odstavec tohoto ustanovení pamatuje na rejstříková řízení a třetí by se neměl týkat věcí, ale jednotlivých úkonů v civilním řízení soudním a – oproti odstavci prvému i druhému – i ve správním soudnictví, bez ohledu na to, o jakou věc se jedná [třetí odstavec je v tom ovšem nedůsledný; viz písmeno p)]. Z toho by bylo možno za standardní podoby právní úpravy dovozovat pomocí argumentu a contrario, že věci či úkony v tomto ustanovení neuvedené do rozsahu činnosti vyššího soudního úředníka patřit nemohou. Proti tomu však stojí znění § 11 ZVSÚ, podle něhož může vyšší soudní úředník vykonávat v civilním řízení soudním a ve správním soudnictví veškeré úkony soudu prvního stupně, a to krom výjimek v tomto ustanovení výslovně vypočtených.

39. Podle § 10 ZVSÚ může tedy vyšší soudní úředník provádět jenom to, co je v tomto ustanovení výslovně uvedeno, zatímco podle § 11 ZVSÚ může činit všechno, krom toho, co je mu výslovně zakázáno. Taková úprava nastoluje řadu obtížně řešitelných interpretačních problémů: např. podle § 10 odst. 1 písm. a) ZVSÚ může vyšší soudní úředník vyzvat žalovaného k vyjádření formou kvalifikované výzvy dle § 114b odst. 1 občanského soudního řádu, jenom bylo-li rozhodnuto o věci platebním rozkazem. Znamená to skutečně, že mimo spojitost s platebním rozkazem vyšší soudní úředník kvalifikovanou výzvu vydat nemůže (čemuž by nasvědčovalo i znění § 114b odst. 1 občanského soudního řádu), nebo lze dovozovat, že když § 11 ZVSÚ kvalifikovanou výzvu mezi úkony, které vyšší soudní úředník vykonávat nesmí, vůbec neřadí, může ji vyšší soudní úředník učinit kdykoliv, i bez vazby na rozkazní řízení (viz nedávné rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4259/2011)? Na jinou – a ještě závažnější – absurditu upozorňuje navrhovatel ve vztahu ke směnečným platebním rozkazům: § 10 odst. 1 ZVSÚ se o nich v písmenu a) či v jiném ustanovení sice nezmiňuje, a tedy nesvěřuje je do působnosti vyššího soudního úředníka, avšak § 11 ZVSÚ je ani neřadí mezi úkony, které vyšší soudní úředník vykonávat nesmí; s ohledem na to by pak vyšší soudní úředník mohl rozhodnout formou směnečného platebního rozkazu. Obdobných příkladů vzájemného vztahu § 10 a 11 ZVSÚ by bylo možno uvést více, avšak není to již zapotřebí; je totiž zřejmé, že mezi oběma ustanoveními žádný racionální vztah není, neboť obě dvě jsou výrazem dvou různých legislativních přístupů, které vedle sebe nemohou obstát.

40. K těžko přijatelným závěrům však vede rovněž text jednotlivých výjimek vypočtených v § 11 ZVSÚ pod jednotlivými písmeny sám o sobě. Shora bylo uvedeno, že vůbec neodpovídá postavení vyššího soudního úředníka, aby rozhodoval ve věci samé. Ustanovení § 11 písm. b) ZVSÚ, jak na to upozornila ve shora citovaném článku prof. Winterová, však meritorní rozhodování zakazuje vyššímu soudnímu úředníkovi jenom tehdy, má-li rozhodnutí formu rozsudku. Důkazem opaku je pak možno dospět k závěru, že má-li meritorní rozhodnutí „pouze“ formu usnesení, může jej učinit i vyšší soudní úředník. S ohledem na návěti § 11 ZVSÚ to platí jak pro prvostupňové rozhodování v civilním řízení soudním, tak pro správní soudnictví. Stačí nahlédnout do občanského soudního řádu a do soudního řádu správního, aby neudržitelnost této konstrukce zřetelně

vystoupila do popředí. Problém však může ještě vygradovat, nebude-li zapotřebí v řízení, v němž se rozhoduje ve věci samé formou usnesení, nařizovat jednání [§ 11 písm. a) ZVSÚ]: takové řízení může zcela obstatat vyšší soudní úředník, a to bez jakékoliv účasti soudce. Namátkou lze jmenovat § 200e odst. 3 a 4 občanského soudního řádu nebo § 46 odst. 1 soudního řádu správního.

41. Celkově však lze říci, že problematická je koncepce § 11 ZVSÚ jako taková. Z ústavních východisek nastíněných shora se podává, že soudnictví je činnost, kterou u soudů vykonávají soudci; důvodem k tomu jsou garance osobní i věcné nezávislosti, jakož i osobní předpoklady a odborná úroveň soudce. Podíl dalších osob na výkonu soudnictví je výjimkou z tohoto pravidla, a je proto zapotřebí k ní přistupovat restriktivně (ve vztahu k vyšším soudním úředníkům viz výše citované usnesení sp. zn. III. ÚS 1531/09). Tato ústavní východiska nelze převracet naruby zákonnou úpravou, postavenou na principu, z něhož v podstatě vyplývá, že soudnictví mohou obecně vykonávat úředníci, kromě několika málo případů, které jsou výslovně vyhrazeny soudci. Jsou proto rovněž nepřijatelná ideová východiska, která zmiňuje ve svém vyjádření Ministerstvo spravedlnosti a která zaznívají v důvodové zprávě, a sice že se má dosáhnout „zkvalitnění a zrychlení řízení zejména cestou přenesení výkonu co nejširšího rozsahu úkonů dosud vykonávaných soudci nebo státními zástupci na vyšší soudní úředníky a vyšší úředníky státního zastupitelství“, přičemž působnost jich obou má být omezena „v podstatě pouze výhradní působností soudce nebo státního zástupce. ... Působnost vyššího soudního úředníka je vymezena v maximální možné míře. Jeho působnost končí tam, kdy začíná výhradní zákonem stanovená působnost soudce. ... vytváří se tak předpoklady pro možnost maximálního odbřemenění soudců ...“.

42. Snaha o urychlení řízení a „odbřemenění“ soudců však má své limity a nesmí vést nikdy k tomu, aby se ze soudnictví stala prázdná forma. Soudnictví je povoláno k tomu, aby poskytovalo ochranu existujícím (tj. skutečným) subjektivním právům, a plní proto svou společenskou funkci jenom tehdy, pokud je způsobilé tohoto cíle dosahovat. K tomu, aby se věc projednala a rozhodla, je objektivně vždy zapotřebí vynaložit určitý čas a úsilí. Urychlovat řízení je možné zejména tam, kde jde o postupy, které nejsou nezbytné či jsou zbytečně formalizované a komplikované (obojí platí kupř. pro rozdělení soudní pravomoci mezi civilní a správní soudy při přezkumu rozhodnutí správních orgánů, příliš složitou a nepřehlednou úpravu věcné příslušnosti v civilním řízení soudním a na ni navazující postup); obdobně je možno připustit podíl jiných osob na výkonu soudnictví, pokud tím bude ulehčeno soudci od úkonů jednoduchých a rutinních. Urychlování a „odbřemenování“ však nesmí ohrozit možnost řádného – a objektivně nutného – zjištění skutkového stavu a jeho právního posouzení, a to na nezbytné odborné úrovni s dostatečnými garancemi osobní a věcné nezávislosti.

43. To musí mít zákonodárce na zřeteli, upravuje-li účast jiných osob na výkonu soudnictví. Činnost soudce se dnes pochopitelně nemůže obejít bez součinnosti dalších osob, jimiž jsou právě vyšší soudní úředníci nebo asistenti soudců či další. Tyto osoby však mohou konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli. Mohou se samozřejmě podílet i na úkonech jiných, uloží-li jim to soudce; tyto úkony ale toliko připravují, a soudce je pak musí učinit svým vlastním jménem, a tedy na svou vlastní odpovědnost.

44. Konečně je nutno zdůraznit, že i proti těm úkonům, jež lze vyššímu soudnímu úředníkovi svěřit, musí být zachována účinná možnost obrany. Platná právní úprava, která je obsažena v § 9 ZVSÚ, tomu však nevyhovuje. Proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka v civilním řízení soudním a v trestním řízení je možno podat odvolání, resp. stížnost za podmínek stanovených občanským soudním řádem nebo trestním řádem. Znamená to tedy, že tam, kde kupř. odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně není vůbec přípustné, nelze ani rozhodnutí vyššího soudního úředníka napadnout odvoláním. V důsledku tak poslední slovo nemůže mít soud, ale vyšší soudní úředník, a to právě navzdory tomu, že soudnictví by mělo představovat ze své povahy činnost, kterou vykonávají soudci, a nikoliv úředníci.

45. Nelze rovněž přehlédnout, že vyšší soudní úředníci se mohou podílet též na úkonech soudu ve správním soudnictví (§ 10 odst. 3, § 11 ZVSÚ). V tomto případě však ZVSÚ zcela nepokrytě ignoruje jakoukoliv možnost obrany účastníků řízení; ve správním soudnictví zkrátka proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka neexistuje obrana vůbec. Ustanovení § 9 odst. 1 ZVSÚ totiž hovoří o možnosti předsedy senátu rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve věcech občanskoprávních a obchodních, § 9 odst. 2 ZVSÚ pak zakotvuje obdobně možnost předsedy senátu rozhodnout o stížnosti proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v trestním řízení.

46. Lze tedy shrnout, že § 10 a 11 ZVSÚ jsou ve vzájemném rozporu, neboť první z nich stojí na konstrukci, dle níž vyšší soudní úředník může provádět jenom to, co mu toto ustanovení světuje, druhý z nich naopak vychází z toho, že vyšší soudní úředník může vykonávat vše, kromě několika výslovně zapovězených úkonů. Tento rozpor není možno překlenout ani interpretací, jak bylo ukázáno shora na příkladech kvalifikované výzvy nebo směnečného platebního rozkazu (viz bod 39 odůvodnění). Dále se připomíná, že problematický je nejen vztah

obou ustanovení, ale též § 11 ZVSÚ sám o sobě. Z podrobně popsanych ústavních východisek vyplývá, že soudnictví je činnost vykonávaná soudy a soudci, jejichž osobní a věcná nezávislost, odborná úroveň a osobní předpoklady jsou klíčovými funkčními atributy soudnictví právního státu. Zákon – jak činí § 11 ZVSÚ – nemůže toto ústavní pravidlo obracet naruby tím, že ze soudnictví učiní úřadování a soudcům zachová pouze nepatrný okruh úkonů, které vyšší soudní úředníci provádět nemohou. Není proto přijatelné návětí § 11 ZVSÚ, které místo naplnění Ústavou předpokládané výjimky z této výjimky činí v podstatě bezbřehé nekonkrétní pravidlo. Stejně tak není ústavně akceptovatelný obsah některých výjimek vypočtených v tomto ustanovení, resp. důsledky z nich plynoucí [k tomu viz shora pod bodem 41, v němž je poukázáno na to, že § 11 písm. a) a b) ZVSÚ mohou nastolit situaci, kdy v řízeních, v nichž se meritorně rozhoduje usnesením a není třeba nařizovat jednání, bude celé řízení v režii vyššího soudního úředníka (např. zmíněné příklady řízení o některých otázkách obchodních společností, družstev a jiných právnických osob)]. Z těchto důvodů Ústavní soud návrhu vyhověl a § 11 ZVSÚ dle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil. S ohledem na to, aby zákonodárce měl k dispozici dostatečný časový prostor pro přípravu ústavně konformní úpravy činnosti vyšších soudních úředníků, stanovil Ústavní soud den zrušení § 11 ZVSÚ až na konec tohoto kalendářního roku, tj. k 31. 12. 2013.

47. Obiter dictum Ústavní soud připomíná, že s ohledem na princip vázanosti petitem návrhu mohlo být v tomto řízení zrušeno pouze ustanovení § 11 ZVSÚ. Ze shora podané argumentace je však zřejmé, že ústavně problematické je nejen toto ustanovení, ale též část obsahu § 10 ZVSÚ. Zákonodárce bude muset rovněž důkladně zvážit koncepci ustanovení § 12 ZVSÚ, jež se vztahuje k trestnímu řízení a které na první pohled může vyvolávat obdobné problémy, a konečně též vyřešit nedostatečnou ochranu plynoucí z ustanovení § 9, o níž byla řeč shora. Závěrem je nutno zdůraznit, že tento náleznem nemíni vyloučit vyšší soudní úředníky z podílu na výkonu soudnictví. Vyšší soudní úředník může pro soudce a na jeho odpovědnost jistě připravovat řadu procesních úkonů soudu; vykonávat tyto úkony svým jménem však vyšší soudní úředník může pouze v případech a za podmínek, které byly vyloženy shora (viz např. bod 35 odůvodnění tohoto nálezu).

48. Pokud jde o vliv tohoto zrušovacího nálezu na úkony učiněné vyššími soudními úředníky do vykonatelnosti nálezu, konstatuje se, že z důvodu právní jistoty se neuplatní ustanovení § 71 odst. 2 věty za středníkem zákona o Ústavním soudu a nároky plynoucí z těchto rozhodnutí mohou být předmětem výkonu rozhodnutí či exekuce.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudce Vladimír Kůrka a k jeho odůvodnění soudci Stanislav Balík a Jan Filip.

1. Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka

Hlasoval jsem pro výrok, moje odlišné stanovisko směřuje toliko k odůvodnění nálezu, respektive k jeho bodu 17.

Z jeho obsahu to sice lze dovodit, nicméně bych pokládal za jasnější, kdyby byl připojen ještě následující text:

„Ústavní soud v této věci v rámci konkrétní kontroly norem postupoval – oproti věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 36/09 (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 36/09 ze dne 23. 4. 2013, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) – tak, že upřednostnil rozhodnutí ve věci samé. Vycházel přitom z toho, že smyslem a účelem návrhu je v okamžiku rozhodování Ústavního soudu především dosáhnout komplexního posouzení ústavnosti proměňované právní normy. Ústavní soud nevyzýval formalisticky navrhovatele, aby reagoval změnou petitu na novou situaci, danou novelizací napadeného ustanovení v mezidobí od podání návrhu do rozhodnutí Ústavního soudu. Ať by ostatně býval navrhovatel petit změnil jakkoliv, stěží by mohl zároveň pouhou jeho reformulací dosáhnout toho, aby protiústavní platné ustanovení bylo zrušeno a zároveň aby nemusel aplikovat ono prima vista protiústavní ustanovení v jeho podobě před novelou. Z logiky této konkrétní věci ostatně vyplývá, že má-li dojít ke zrušení ustanovení § 11 ZVSÚ po novele, bylo protiústavní i ustanovení § 11 ZVSÚ před novelou.“

2. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10.

Předmětem řízení v této věci byla zásadní otázka vymezení místa soudní moci a forem jejího výkonu z pohledu základních východisek našeho ústavního pořádku. Souhlasím s výchozí tezí, podle které forma generální klauzule pro vymezení působnosti v § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, (dále jen „zákon o vyšších soudních úřednících“) odporuje povaze vymezení výkonu soudní moci v Ústavě. Z tohoto hlediska je přijatelný jen taxativní výčet úkonů soudu, které naopak mimo vlastní výkon soudní moci může vyšší soudní úředník provádět, nikoli tedy jeho rozhodování jako pravidlo. Pro vzájemnou provázanost úkonů soudu vedoucích k aktům soudní moci může být ústavně konformní jen úprava opačná (totéž platí pro § 12 předmětného zákona). Ještě výrazněji tento problém naznačují formulace § 38a o. s. ř. a § 27a tr. ř. Právě z těchto důvodů považuji za nutné zaujmout konkurující stanovisko. Vedou mě k tomu následující důvody:

1. Ústavní soud bez dalšího přejal závěr navrhovatele (bod 5 odůvodnění), podle kterého možnost rozhodování svěřená vyšším soudním úředníkům a asistentům soudce, připouštěná v čl. 94 odst. 2 Ústavy, je výjimkou z pravidla, a tudíž se nemůže stát pravidlem, jak to činí napadené ustanovení zákona o vyšších soudních úřednících. Z této premisy vychází Ústavní soud např. v bodech 22, 23, 27, 28 a souhrnně v bodu 46 odůvodnění nálezu. S ohledem na skutečnost, že nezávislý soudce je klíčovou postavou ústavní konstrukce právního státu, je třeba toto ustanovení, v souvislosti s možností výkonu soudnictví někým jiným než soudcem, vykládat striktně či restriktivně, nikoli rozšiřujícím způsobem, který tuto konstrukci ve výsledku může podkopávat.

2. Především je třeba respektovat rozdíl v zakotvení pravomoci soudů tak, jak ji vymezuje z hlediska výkonu soudnictví Ústava v čl. 81 a 90 (soudnictví v úzkém smyslu slova), jak ji zakotvují další ústavní předpisy [čl. 20, 58, 83 a 87 Ústavy, čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] a jak ji případně dále rozšiřují obyčejné zákony na základě zmocnění čl. 91 odst. 2 Ústavy. Je též rozdíl mezi právem na soudní ochranu v čl. 36 odst. 1 Listiny a výhradou soudního rozhodování (nebo rozhodování soudcem), kde o výkon soudnictví v materiálním smyslu jít nemusí.

3. Nelze proto bez dalšího přejít klíčová ústavní východiska, podle kterých soudní moc vykonávají soudy (čl. 81), a to prostřednictvím jejího nositele, kterými jsou soudci (čl. 82 Ústavy) rozhodující v senátu nebo jako samosoudci (čl. 94 odst. 1). Co je v působnosti takto chápaných soudů, následně stanoví podle čl. 91 odst. 2 Ústavy obyčejný zákon. Žádné místo pro výkon soudní moci vyššími soudními úředníky nebo asistenty ústavní předpisy neponechávají, což samozřejmě neznamená, že takové pozice v soudní organizaci (nikoli při souzení) nemůže zákon (ve smyslu čl. 91 odst. 2 Ústavy) zřídit. V tomto směru odůvodnění přílehavě charakterizuje postavení soudců a jeho zvláštnosti a vyjadřuje odlišnosti oproti postavení vyšších soudních úředníků – zde jen podtrhuji takové aspekty jako vazba na soudce, zvláštní pracovní poměr, chybějící profesní imunita, vázanost nejen zákonem, rozhodování při vázanosti pokynem, nemožnost obrátit se na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, postavení vymezené obyčejným zákonem, které zase může být kdykoli obyčejným zákonem zrušeno nebo změněno, atd.

4. Základní problém proto spatřuji ve výkladu čl. 94 odst. 2 Ústavy. Účelem tohoto ustanovení bylo zmocnění zákonodárce, aby blíže vymezil, ve kterých oblastech soudní pravomoci (trestní, pracovní, rodinné věci) a jakým způsobem bude možná účast na rozhodování soudů ze strany dalších občanů. Mělo se tak jednat o demokratický prvek v jinak odborně chápaném soudnictví v podobě spolurozhodování „dalších“ občanů v senátu jako „přisedících“ nebo v podobě porotních soudů. Jak známo, v roce 1992 byli někteří autoři ústavního textu pod silným vlivem anglosaského práva, přičemž myšlenka soudních úředníků se teprve v té době rodila. Někdo „další“ může podle ústavního pořádku rozhodovat jen tehdy, když spolu s ním rozhoduje soudce.

5. Dále je třeba zdůraznit, že podílet se „vedle někoho“ je něco jiného než pouhé podílet se. „Podílet se vedle“ soudců (ve smyslu čl. 82 Ústavy) na rozhodování soudů ve smyslu čl. 81 Ústavy značí nikoli rozhodovat „před“ soudci, a už vůbec ne „po nich“ nebo „za ně“, nýbrž spolu s nimi (nevyklučují též „pro ně“ jako v případě asistentů). To vyplývá z toho, že soudní rozhodnutí může být vydáno jen soudem (soudci a vedle nich dalšími občany) za dodržení ústavních pravidel soudního rozhodování podle čl. 36 až 40 Listiny a čl. 81 až 82, 95 a 96 Ústavy. Jiné úkony soudu, ve smyslu procesních řádů, než rozhodnutí ve věci je nutno posoudit podle toho, jaký vztah mají k vlastnímu rozhodnutí jako formě výkonu soudní moci.

6. Má-li být proto ústavně konformně zajištěn rovněž podíl soudních úředníků a jiných osob na soudním rozhodování ve smyslu čl. 4, 20, 81, 83, 87, čl. 91 odst. 2 Ústavy nebo čl. 36 odst. 1, 2 a 4, čl. 38 odst. 1, čl. 40 odst. 1 Listiny (nikoli obecně na úkonech soudu), musí takovou výjimku (stále o ni půjde) výslovně ústavní pořádek stanovit. Jinak bude hrozit podstatě souzení a soudní moci nebezpečí, jaké představují nejen ona dvě rozporná ustanovení § 10 a 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ale i řada dalších ustanovení tohoto zákona

(např. § 4 a 13). Stačí uvést, že podle čl. 4 Ústavy nelze obyčejným zákonem (rovněž čl. 36 odst. 2 Listiny) vyjmout z kompetence soudů rozhodování o základních právech a svobodách. Navíc je to podle čl. 1 odst. 1 Ústavy in fine jediná výslovně definovaná podstatná náležitost demokratického právního státu. Přesto však v zákoně o vyšších soudních úřednících nacházíme ustanovení § 10 odst. 1 písm. d), podle kterého v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí v ústavu zdravotnické péče rozhoduje vyšší soudní úředník, ačkoli Listina v čl. 8 odst. 6 výslovně stanoví, že o tomto umístění rozhoduje soud. Pokud bychom rozhodování vyššího soudního úředníka chápali jako výjimku (na kterou navíc v roce 1992 nikdo vůbec nemohl myslet), znamenalo by to, že tímto způsobem by mohly postupně soudní moc samostatně (ne vedle soudců) vykonávat další osoby. Naznačovat takovou možnost, byť slovy o výjimce, by odůvodnění v případě zcela zásadního nálezu nemělo. Navíc v samotném odůvodnění je uvedena řada dalších příkladů, kdy se předmětný zákon dostává do rozporu např. s ústavně zakotveným právem na zákonného soudce, nehlédě na to, že proti takto chápaným a dále již nenapadnutelným rozhodnutím vyšších soudních úředníků (§ 9 zákona o vyšších soudních úřednících) by v některých případech byla k dispozici pouze ústavní stížnost!

7. Lze mít ovšem pochopení pro obezřetnost našeho ústavodárce, který možná spatřuje nebezpečí i v ústavním zakotvení takové výjimky (srov. čl. 142 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky, v platném znění), stejně jako v jejím následném testování podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Její zakotvení by mohlo vést k podkopání role soudce, jak ji právní stát pojímá, a přivodit stav, kdy by většinu rozhodnutí přijímal někdo jiný než soudce a kdy by počet takto rozhodujících soudních úředníků překračoval i počet soudců. Jak známo, ďábel se často skrývá v detailu. Je přitom jedno, zda soudní moc budeme definovat formálně zákonem nebo materiálně podle obsahu pojmu souzení a soudnictví. Cestou vymezení kompetencí a role vyšších soudních úředníků v napadených ustanoveních zákona bychom se však dobrali k značně pokřivenému pojmu soudnictví, ve srovnání s tím, jak jej původně chápal náš ústavní pořádek. Tak jako je úkolem zákonodárce srozumitelně pro každého vyjádřit, kdo bude o jeho věci a konkrétně jak a v které fázi řízení rozhodovat (což se nestalo), jak to plyne z práva na soudní ochranu, tak je úkolem Ústavního soudu zamezit nejen nesrozumitelně a rozporně úpravě, nýbrž i zajistit, aby právo na soudní ochranu bylo zajišťováno skutečně formou soudní ochrany, a to bez výjimek.

8. Konečně uznávám, že může být činěn rozdíl v důsledcích zrušení právního předpisu z důvodů obsazení rozhodovacího orgánu (individuální rozhodnutí může být procesně i obsahově zcela po právu), nicméně bod 48 odůvodnění nálezu může mít místo upevnění právní jistoty spíše účinek opačný. Neměl být proto do odůvodnění vložen, nehlédě na to, že naopak budí dojem, že v jiných případech by ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o vykonatelnosti rozhodnutí vydaných na základě zrušeného právního předpisu nebo jeho ustanovení nemuselo Ústavní soud a jiné orgány vázat. Jedná se po mém soudu o jinou procesní situaci než v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.).

3. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

I.

Nález, jemuž oponuji, je založen na dvou tézích; za první, že ustanovení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 396/2012 Sb., není ústavně konformně vyložitelné, a za druhé, že zákon č. 121/2008 Sb. povolává vyšší soudní úředníky – a asistenty soudců – (dále též jen „vyšší soudní úředníci“) k úkonům, jež mají být z pohledu ústavních principů vyhrazeny výlučně soudci.

Nemohu souhlasit ani s jednou z nich.

II.

Zcela úvodem: návrh předložený Ústavnímu soudu vychází z řízení, v němž Vrchní soud v Praze rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí, jímž asistent soudce odmítl námitky proti směnečnému platebnímu rozkazu (zřejmě pro opožděnost – viz § 175 odst. 3 o. s. ř.), a v nálezu většiny je „k odstrašení“ odkazováno i na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4259/2011, v němž je schváleno, že i usnesení dle § 114b odst. 1 o. s. ř. může vydat vyšší soudní úředník. Z celkové ideové koncepce nálezu a jeho vyznění plyne, že podle názoru většiny pléna by tomu tak být nemělo, resp. že i tyto úkony nesmí vykonávat nikdo jiný než soudce, aniž by byly narušeny ústavní principy výkonu soudnictví.

Je tomu tak opravdu, resp. je takový závěr nevyhnutelný, či musí jej Ústavní soud „chtít“ prosadit? Moje odpověď zní – pro evidentně triviální povahu takových úkonů (být „rozhodovacích“), jejich odborný substrát,

význam v řízení atd. – že nikoli, zejména jsou-li nakonec (§ 9 zákona č. 121/2008 Sb.) pod kontrolou soudce a je proti nim přípustný standardní opravný prostředek, což je (zásadně) splněno (rovněž § 9 zákona č. 121/2008 Sb.).

III.

Coby adekvátní reakce na chronickou přetíženost soudů a prodlužující se dobu soudních řízení se od počátku devadesát let minulého století rozvíjela koncepce vycházející jednak z toho, že soudní řízení ne v každé procesní situaci nutně potřebuje soudce (ať již pro úkony faktického postupu či úkony formálně rozhodovací), a že je naopak efektivní jej „odbřemenit“ od úkonů jednoduchých, jmenovitě procesní povahy, jež jsou pro něj zbytečnou zátěží materiální i časovou a od vlastní rozhodovací („soudcovské“) činnosti jej nepřiměřeně vzdalují. Legislativním výrazem těchto tendencí, jež měly předobraz v úpravách cizozemských (viz institut tzv. Rechtspflegera ve Spolkové republice Německo), byl první zákon o vyšších soudních úřednících, přijatý v roce 1994 (zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění pozdějších předpisů). Na něj pak navázaly významné procesy směřující k odpovídajícímu organizačnímu uspořádání jak v rovině vlastních úprav procesních pravidel řízení, tak úprav v organizaci soudnictví, a konečně i systémů vzdělávání a výchovy takto nově ustavených soudních osob. Napadený zákon č. 121/2008 Sb., jímž byl zákon č. 189/1994 Sb. zrušen, je tohoto procesu součástí a i jeho posledním výrazem.

Nález svými ideovými východisky na téma odlišnosti soudce a vyššího soudního úředníka však směřuje k tomu, aby tento postupný proces posilování efektivity soudnictví vrátil cca o dvě desetiletí zpět. Z každého, kdo by měl mít vedle soudce účast v soudních procesech, většina míní učinit nic více než jeho „pomocníka“, jenž nesmí mít rozhodovací pravomoc nejen v meritorním rozhodování, nýbrž ani (a to „především“) pro rozhodnutí „procesní povahy“, neboť pro ně „to platí zrovna tak“ (bod 35). Vyšším soudním úředníkům povolené úkony nemají „překračovat jejich pomocnou roli“, a pokud se mohou „samozřejmě podílet i na úkonech jiných, uloží-li jim to soudce“, pak „tyto úkony ... toliko připravují, a soudce je pak musí učinit svým vlastním jménem ...“ (bod 43). Jinak řečeno, většina pasuje vyšší soudní úředníky (jakož i asistenty soudce) do pozice, jejíž přínos je soudci – poněkud eufemisticky řečeno – mizivý, resp. je staví pod úroveň, kterou již předtím, do roku 1994 zaujímal soudní tajemnice (kupříkladu – v agendě Ro – rozhodovaly o vydání platebního rozkazu, což nyní většina pléna vyšším soudním úředníkům odírá – viz bod 36). Koncepce založené ustanoveními § 3 odst. 1, § 4 odst. 2 a § 5 zákona č. 121/2008 Sb. jsou destruovány.

O „odbřemenění“ soudce a zefektivnění soudních řízení pak nemůže být řeč.

Nemluvě již o tom, co s příslušným, dvacet let budovaným, odborným aparátem, dnes vybaveným nejen vzděláním speciálním (odbornou justiční školou), nýbrž zhusta i obecným vzděláním vysokoškolským.

Přijatým názorem o ústavně akceptovatelném působení vyšších soudních úředníků (a asistentů soudců) v soudních řízeních vnesl Ústavní soud do prostoru organizace a výkonu soudnictví „principy“, resp. „hodnoty“, jež se mu – vzhledem k jeho (i) pragmatickému utváření a cílům (rozhodovat efektivně soudní věci v přiměřeném čase) – nutně vzpírají, neboť je mezi nimi příliš velká propast. Smysl pro praktický rozměr věcí většina pléna ponechala stranou.

Nepochybuji o tom, že čl. 94 odst. 2 Ústavy České republiky je ve prospěch vyšších soudních úředníků a asistentů soudců uspokojivě vyložitelný, byť nejspíš jeho původní smysl spočíval jinde.

IV.

Praktický soudní „život“ dokonce přinesl – z hlediska dnešního nazírání většiny pléna protichůdné – zjištění, že ani napadeným zákonem dosažený stav není z pohledu sledovaného cíle procesního zefektivnění efektivní dostatečně, což – mimo jiné – vedlo i k tomu následnému extenzivnímu výkladu ustanovení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., jemuž většina pléna nyní oponuje a který je vyjádřen v posledním „beckovském“ komentáři k občanskému soudnímu řádu (Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I., II. Komentář, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 230–231); podle něj negativní vymezení působnosti vyšších soudních úředníků v § 11 zákona č. 121/2008 Sb. „v sobě zahrnuje veškerou působnost ... vymezenou zároveň pozitivně“, jež je vázána na konkrétní pověření soudce (a tomu pak odpovídá, že i v případech výše zmíněných dle § 175 odst. 3 či § 114b odst. 1 o. s. ř. vyšší soudní úředník nebo asistent soudce působit může). Tento výklad vnesl „do hry“ navrhující Vrchní soud v Praze a většina pléna se jej ujala, aby na něm demonstrovala protiústavnost ustanovení § 11 zákona č. 121/2008 Sb.

K tomu však žádný důvod nebyl.

Není pravda, že § 11 zákona č. 121/2008 Sb. není ústavně konformně vyložitelný, a neobstojí ani úsudek, že není vyložitelný v konkurenci k ustanovení § 10 téhož zákona; většinou oponovaná interpretace ustanovení § 11 totiž není jedinou možnou.

Byl k samozřejmé dispozici výklad jiný; totiž „historicky“ původní, jenž byl dlouhodobě i zastáván a který vycházel z gramatické a teleologické základny: zjednodušeně řečeno, podle něj platí, že ustanovení § 10 zákona č. 121/2008 Sb. vymezuje pozitivně věci (úkony), v nichž vyšší soudní úředník (asistent soudce) jednat může, a ustanovení § 11 z toho činí výlukou – stanoví, co naopak nikdy nemůže [kupříkladu ustanovení § 10 odst. 1 písm. g) povolává vyššího soudního úředníka k výkonu rozhodnutí tam uvedenými způsoby, ustanovení § 11 jej z něj vylučuje, jestliže by titulem byl notářský zápis]. „Veškeré úkony soudu prvního stupně“ dle návětí § 11 jsou pochopitelné jako ty, které jsou jinak podřaditelné ustanovení § 10.

Při tomto výkladu § 11 zákona č. 121/2008 Sb. (v jeho vztahu k § 10) evidentně všechny výhrady snesené většinou pléna odpadají. Jestliže ustanovení § 11 stanoví toliko, které úkony vyšší soudní úředník v řízení provádět nemůže, nelze jej logicky vinit z toho, že pravomoci vyššího soudního úředníka naopak rozšiřuje, resp. že otevírá prostor, aby jím byl soudce při rozhodování „nahrazen“ (bod 41). Naopak, derogace tohoto ustanovení kuriózně odstraňuje to, co bylo dosud pro působení vyššího soudního úředníka limitem.

Nabízel-li se takový výklad, nepochybně ústavně konformní, mělo se mu dostat přednosti. A pak se mělo dostat i přednosti tohoto výkladu ustanovení § 11 před jeho derogací, a to zcela v duchu Ústavním soudem standardně traktovaného principu.

V.

Podaný výklad byl k dispozici i Vrchnímu soudu v Praze; měl se k němu uchýlit tím spíš, že výkladu následnému oponoval, a nic mu nebránilo jej ve svém řízení použít (zřejmě s kasačními důsledky). Dosáhl by téhož, čeho lze nyní, poté co Ústavním soudem byl § 11 zrušen, z čehož plyne, že odstranění napadeného ustanovení třeba nebylo. Tomu odpovídá důležitý závěr: Vrchní soud v Praze k podání svého návrhu nedisponoval aktivní legitimací.

VI.

Návrh Vrchního soudu měl být proto zamítnut (oddíl IV), resp. již předtím odmítnut (oddíl V).