

ZÁKON

č. 121/2008 Sb.
ze dne 19. března 2008

O VYŠŠÍCH SOUDNÍCH ÚŘEDNÍCÍCH A VYŠŠÍCH ÚŘEDNÍCÍCH STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

a o změně souvisejících zákonů

Ve znění zákona č. 7/2009 Sb., 183/2009 Sb., 193/2012 Sb., 396/2012 Sb.,
163/2013 Sb., 224/2013 Sb., 293/2013 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

VYŠŠÍ SOUDNÍ ÚŘEDNÍCI A VYŠŠÍ ÚŘEDNÍCI STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

HLAVA I

ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ

§ 1

*(Generální vymezení pravomocí vyššího soudního úředníka
a vyššího úředníka státního zastupitelství)*

(1) Vyšší soudní úředník je oprávněn provádět v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem úkony soudu, které jsou mu svěřeny v občanském soudním řízení, v soudním řízení správním, v trestním řízení a v jiné činnosti soudu.

(2) Vyšší úředník státního zastupitelství je oprávněn provádět v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem úkony, které jsou mu svěřeny v trestním řízení, na úseku netrestní působnosti státního zastupitelství a podílet se na dalších činnostech státního zastupitelství.

Přehled výkladu:

- I. Historické souvislosti a důvody přijetí komentované právní úpravy
- II. K povaze funkce vyššího soudního úředníka a vyššího úředníka státního zastupitelství

I. Historické souvislosti a důvody přijetí komentované právní úpravy

Úprava komentovaného zákona navazuje na předchozí úpravu zákona č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, kterou zrušila. Ohledně důvodů pro zavedení funkce vyšších soudních úředníků do českého právního řádu lze odkázat na důvodovou zprávu k uvedenému, již zrušenému zákonu. Zákonodárce již tehdy konstatoval:

„Vyšší soudní úředníci působí dlouhodobě ve většině evropských demokratických zemí. Jsou oprávněni v některých druzích soudního řízení samostatně rozhodovat místo soudce a dále pak samostatně provádět jednotlivé úkony v určitých soudních věcech. Vyšší soudní úředníci se v těchto zemích trvale osvědčují a pro chod soudů je jejich činnost nepostradatelná. Vyšší soudní úředníci mohou svou činností oprostít soudce od vyřizování méně závažných soudních věcí a umožnit jim tak, aby se mohli soustředit na nejobtížnější případy.

V českém soudnictví přetrvává problém značného pracovního vytížení soudců. Na tomto stavu se do jisté míry podílí i skutečnost, že v naší zemi není dosud využíván institut vyšších soudních úředníků. Přijetí zvláštního zákona, který vymezí, ve kterých jednoduchých věcech mohou samostatně rozhodovat a ve kterých dalších věcech mohou samostatně provádět jednotlivé úkony v občanském soudním řízení vyšší soudní úředníci, předjímá již § 38a občanského soudního řádu.

Vymezení institutu vyšších soudních úředníků a jeho působení se inspirovalo zejména právními úpravami, které se osvědčují v Rakousku a v Německu.

Vyššími soudními úředníky by se podle návrhu měli stát středoškolsky (výjimečně i vysokoškolsky) vzdělaní zaměstnanci v pracovním poměru u soudů, kteří úspěšně ukončili resortně organizované studium. Předpokládá se, že v budoucnu bude na vyšší soudní úředníky dopadat úprava služebního poměru.

Absolventi takového studia jsou oprávněni samostatně provádět řadu úkonů soudu rozhodovacího i nerozhodovacího charakteru. Tím se uvolňuje prostor pro samotné soudce tak, aby se mohli věnovat závažným soudním případům.

Navrhuje se, aby vyšší soudní úředníci působili u všech stupňů soudů, **především však u okresních soudů**. Jejich uplatnění bude přitom možné v občanském soudním řízení i v trestním soudním řízení.

Základ navrhované úpravy představuje činnost vyšších soudních úředníků a jejich vztah k předsedovi senátu. Tento vztah se projevuje zejména v oprávnění předsedy senátu odejmout vyššímu soudnímu úředníkovi mimořádně složitou věc a v některých případech dát vyššímu soudnímu úředníkovi závazný pokyn. Vyšší soudní úředník je při svém rozhodování věcně nezávislý; disponuje některými oprávněními, mezi něž náleží především právo předložit věc předsedovi senátu, jestliže má za to, že se jedná o věc mimořádně složitou nebo že není k provedení úkonů soudu oprávněn.

Navrhovaný rozsah úkonů, k nimž by měli být vyšší soudní úředníci v soudním řízení oprávněni, výrazně přesahuje možnosti pověření dosavadních soudních tajemníků. Vyšší soudní úředníci by měli samostatně vyřizovat nezanedbatelnou část soudní agendy.

Délka studia jeho rozčlenění na teoretickou a praktickou část odpovídá zahraničním zkušenostem. Navrhuje se stanovit, že přijímací zkoušku mohou skládat i uchazeči, kteří nejsou zaměstnanci soudu, přijati ke studiu však mohou být jen ti, kteří se stali zaměstnanci některého soudu. Spojují se tak praktické potřeby soudní praxe se snahou, aby ke studiu byli přijati nejschopnější uchazeči.

Lze důvodně předpokládat, že v prvních letech po nabytí účinnosti zákona se stanou účastníky studia především dosavadní soudní tajemníci, kteří již mají značné praktické zkušenosti se samostatným prováděním některých soudních úkonů. Proto se navrhuje, aby bylo soudním tajemníkům po přechodnou dobu umožněno absolvovat zkrácené studium a omezit se jen na jeho teoretickou část.“

Jak pak vyplývá přímo z důvodové zprávy ke komentovanému zákonu, tak jeho úprava je součástí postupných kroků směřujících ke zvýšení efektivity práce justice v intencích schválené Koncepce stabilizace justice. Doplňuje již dříve realizovaná legislativní opatření (např. zákon o soudech a soudcích a jeho následné novelizace, novelizace zákona o státním zastupitelství, zákon o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, soudní řád správní, novelizace procesních předpisů). Jejím účelem je nové vymezení působnosti vyšších soudních úředníků a konstituování obdobné funkce u státního zastupitelství, u něhož do doby přijetí tohoto zákona funkce přímo se podílející na výkonu kompetencí státních zástupců neexistovala. Cílem je vytvoření předpokladů pro optimální organizaci práce soudů a státních zastupitelství, směřující ke 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. Zákon proto svěřuje těmto dvěma funkcím působnost omezenou v podstatě pouze výhradní působností soudce nebo státního zástupce.

Vedle konstituování funkce asistentů soudců okresních, krajských a vrchních soudů (§ 36a zák. o soudech a soudcích), jejichž činnost je, jak již ze způsobu vzniku pracovního poměru vyplývá, zaměřena především na bezprostřední osobní pomoc soudci při výkonu funkce (shromažďování podkladů, provádění potřebných analytických rozborů, rešerší, anotací, vypracovávání konceptů písemných úkonů apod.), došlo přijetím tohoto zákona k výraznému rozšíření možností přenést ze soudců a státních zástupců na vyšší úředníky v daleko větším rozsahu i vlastní rozhodovací působnost. Vytváří se tak prostor pro maximální využití odborného potenciálu aktuální personální skladby odborného aparátu u konkrétních soudů a státních zastupitelství a pro variabilitu organizace práce podle podmínek konkrétního soudu nebo státního zastupitelství.

K zavedení nových odborných pomocníků státním zástupcům Nejvyššího státního zastupitelství, a to asistentů, došlo s cílem zvýšit výkonnost státního zastupitelství při omezení tlaku na růst státních zástupců. Vzorem bylo již dlouhodobé působení

asistentů u nejvyšších soudů, které bylo v roce 2006 rozšířeno i na soudy nižší. Každému státnímu zástupci Nejvyššího státního zastupitelství má být jmenován alespoň jeden asistent, asistent může být jmenován též ostatním státním zástupcům.

Cílem přenesení působnosti soudců a státních zástupců na vyšší úředníky a další odborné zaměstnance je též výrazné omezení přímé souvislosti mezi početním stavem soudců a státních zástupců a zvyšováním rozsahu rozhodovací činnosti.

Rozšíření působnosti vyšších soudních úředníků mělo být dle zákonodárce příspěvkem i ke zvýšení úrovně jejich připravenosti pro případné složení odborné justiční zkoušky podle ustanovení § 117 zák. o soudech a soudcích a tím i příspěvkem k rozšíření jejich profesní perspektivy a ke zvýšení jejich motivace. U vyšších úředníků státního zastupitelství se úprava obdobná úpravě obsažené v § 117 zák. o soudech a soudcích nenavrhovala, a to vzhledem k odlišné povaze této funkce.

Právní postavení vyšších soudních úředníků je převzato z předchozí právní úpravy provedené zákonem č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, neboť tato úprava se v praxi osvědčila a nevyžadovala dle zákonodárce bezprostředně provedení změn. Vyšší soudní úředníci pracují v soudních odděleních vytvořených podle senátů nebo samosoudců, nepůsobí tedy na soudech samostatně [srov. ustanovení § 40 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]. Předseda senátu si však může provedení určitých úkonů vyhradit. Shodně je upraveno i postavení vyšších úředníků státního zastupitelství.

Ze stejných důvodů byla zákonodárcem obsahově zachována i předchozí úprava odborného kvalifikačního vzdělávání vyšších soudních úředníků v Justiční akademii a obdobně i organizace odborné kvalifikační přípravy vyšších úředníků státního zastupitelství. Změny se projeví pouze ve vymezení některých nároků účastníků studia.

Zachováno bylo i zkrácené studium vyšších soudních úředníků, jehož prostřednictvím bude možno po zákonem stanovenou dobu získat dostatečný počet vyšších soudních úředníků z řad zaměstnanců soudů, kteří zastávali alespoň po stanovenou minimální dobu funkci soudního tajemníka. Všem soudním tajemníkům a osobám, které tuto funkci po zákonem stanovenou dobu vykonávaly, tím měla být dána poslední možnost získat funkci vyššího soudního úředníka tímto zvýhodněným postupem. Měly tím též být vytvořeny podmínky pro konečné rozhodnutí o dalším osudu funkce soudního tajemníka. S institutem zkráceného studia vyšších úředníků státního zastupitelství se nepočítalo, neboť takový postup by vzhledem k odlišné funkční struktuře odborného a administrativního aparátu státního zastupitelství zakládal nerovnost podmínek pro přístup k funkci vyššího úředníka.

Soudním tajemníkům se na dobu do získání potřebného počtu vyšších soudních úředníků navrhuje umožnit výkon funkce vyšších soudních úředníků v míře odpovídající podmínkám stanoveným pro výkon funkce soudního tajemníka. Cílem tohoto mimořádného opatření bylo vytvořit podmínky pro postupnou realizaci změn v organizaci práce i u soudů, které dosud potřebným počtem vyšších soudních úředníků nedisponují, mají však k dispozici kvalitní soudní tajemníky.

K § 1

II. K povaze funkce vyššího soudního úředníka a vyššího úředníka státního zastupitelství

Ustanovení § 1 vymezuje obecně rozsah působnosti obou funkcí (tj. vyššího soudního úředníka a vyššího úředníka státního zastupitelství) a jejich povahu. Podstatou těchto funkcí je oprávnění samostatně rozhodovat v zákonem svěřených věcech. Funkce vyšších úředníků státního zastupitelství je funkcí **nově** konstituovanou oproti předchozí právní úpravě zákona č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících. Jinak je komentované ustanovení v podstatě převzato z § 1 zákona č. 189/1994 Sb.

Zdroj celého zákona o vyšších soudních úřednících a v něm uvedených pravomocí vyšších soudních úředníků lze spatřovat již v ústavněprávní rovině, a to v čl. 94 odst. 2 Ústavy, který uvádí, že zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Ústava tak předvídá možnost **podílení** se třetích osob (příčemž stanoví pouze podmínku státního občanství České republiky) na rozhodování spolu se soudci, tj. nikoli zcela samostatně. Zásadně platí, že výkon soudnictví musí být prováděn soudci a že podíl třetích osob na rozhodování může být pouze **omezený** (parciální).

Formulace Ústavy není však v tomto směru zcela přílehavá, neboť umožňuje výklad, že musí jít o **spolupodílení** se, tj. že takové třetí osoby nesmí mít samostatné rozhodovací pravomoci, ale že je musí vykonávat v rámci určitého tělesa (tj. typicky soudního senátu) spolu se soudci a že z povahy věci, aby byla naplněna výše uvedená premisa priority rozhodování soudci, by měly ostatní osoby zúčastněné na rozhodování být v minoritním zastoupení v takovém tělesu. Nicméně jednotlivá ustanovení komentovaného zákona byla již opakovaně předmětem přezkumu Ústavním soudem a takový rozpor nebyl shledán (až na ojedinělá separátní vota jednotlivých soudců Ústavního soudu – srov. např. nález Pl. ÚS 31/10).

Na úrovni obecných zákonů lze odkázat zejména na § 3 odst. 2 zák. o soudech a soudcích, coby předpisu upravujícího organizaci soudnictví, podle kterého se v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem na rozhodovací a jiné činnosti soudů podílejí ... vyšší soudní úředníci Je však zřejmé, že je odkazováno nikoli na konkrétní jeden předpis, ale na v podstatě jakýkoli zákon, v jehož textu bude vyšším soudním úředníkům svěřena určitá rozhodovací činnost či jiná činnost (srov. výše uvedené související předpisy). V tomto směru je třeba si povšimnout odlišné formulace v citovaném ustanovení „rozhodovací činnost či jiná činnost“ oproti formulaci v komentovaném ustanovení „úkony soudu, které jsou mu svěřeny v ... soudním řízení ... a v jiné činnosti soudu“. Veškeré tyto formulace by měly být vykládány **souladně**, tj. že zákon může vyššímu soudnímu úředníkovi svěřit jak rozhodovací pravomoci při rozhodování soudů (**tj. pravomoci soudní**), tak i pravomoci v jiných činnostech (**tj. pravomoci ostatní**).

Vše, co bylo výše uvedeno ohledně vyšších soudních úředníků, platí shodně ohledně vyšších úředníků státního zastupitelství. V souvislosti se zákonodárcem užitým pojmoslovím lze kriticky konstatovat, že je nesystematické, pokud není legislativně definován okruh „nižších“ soudních úředníků a že delší (nepraktické) sousloví snad zákonodárce ani nemohl použít.

Judikatura:

Základním pravidlem ústavního charakteru je výkon soudnictví soudcem (srov. čl. 81, čl. 82 odst. 1 a čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR); podíl ostatních osob na něm je výjimkou z pravidla. Při posouzení rozsahu této výjimky je třeba aplikovat východiska soudnictví demokratického právního státu, jehož nezbytnou vlastností je soudcovská nezávislost. Tato východiska se uplatní i pro případ posouzení otázek míry, v níž se mohou podílet na výkonu soudnictví vyšší soudní úředníci a asistenti soudců.

Ústavní soud shledal, že současná právní úprava úkonů, které může činit vyšší soudní úředník, obsažená v zák. č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, („ZVSÚ“), nemůže z ústavněprávního hlediska obstát. Ustanovení § 10 a § 11 ZVSÚ jsou ve zcela zjevném rozporu. Podle § 10 ZVSÚ může 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 a je zřejmé, že mezi oběma ustanoveními žádný racionální vztah není, neboť obě dvě jsou výrazem dvou různých legislativních přístupů, které vedle sebe nemohou obstát. K ústavně rozporným důsledkům rovněž vede text jednotlivých výjimek vypočtený v § 11 ZVSÚ, který neodpovídá postavení vyššího soudního úředníka, neboť ve svých důsledcích umožňuje, aby vyšší justiční úředník rozhodoval nezávisle na soudci, a dokonce aby rozhodoval ve věci samé. Přitom ústavněprávní odpovědnost za výkon soudnictví nesou soudci a je v i jejich vlastním zájmu se této odpovědnosti nevyhýbat. **(náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10)**

Související ustanovení:

§ 11–14 – pravomoci vyššího soudního úředníka, § 15–21 – pravomoci vyššího úředníka státního zastupitelství

Související předpisy:

čl. 94 odst. 2 (podíl jiných osob než soudců na rozhodování soudů) Ústavy,

- § 3 odst. 2 (podíl na rozhodování), § 26 odst. 3 (podíl na rozhodování vrchních soudů), § 30 odst. 3 (podíl na rozhodování krajských soudů), § 34 odst. 3 (podíl na rozhodování okresních soudů), § 42 odst. 1 písm. a), e) (zařazení v rozvrhu práce), § 44 odst. 2 (zastupitelnost v rámci rozvrhu práce), § 116 odst. 1 (změna pracovního poměru justičního čekatele na vyššího soudního úředníka a rozsah pravomocí justičního čekatele), § 117 odst. 1 až 3 (možnost vykonání odborné justiční zkoušky vyšším soudním úředníkem), § 123 odst. 1 písm. a) a i) (pravomoci ministerstva spravedlnosti při zajišťování a vzdělávání vyšších soudních úředníků), § 125 odst. 1 písm. a) a c) (pravomoci předsedy vrchního soudu při zajišťování a zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 126 odst. 1 písm. a) a e) (pravomoci předsedy krajského soudu při zajišťování a zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 127 odst. 1 písm. a) a d) (pravomoci předsedy okresního soudu při zajišťování a zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 130 odst. 2 (pravomoci Rady Justiční akademie při vzdělávání vyšších soudních úředníků), § 169 (pravomoci předsedy vrchního soudu při vyřizování stížností vůči vyšším soudním úředníkům), § 170 písm. a) (pravomoci předsedy krajského soudu při vyřizování stížností vůči vyšším soudním úředníkům), § 171 (pravomoci předsedy okresního soudu při vyřizování stížností vůči vyšším soudním úředníkům) **zák. o soudech a soudcích**,
- § 3 odst. 2 (podíl na rozhodování), § 12e odst. 1 (dohled vedoucího státního zástupce nad vyšším soudním úředníkem), § 13d písm. a) a j) (pravomoci ministerstva spravedlnosti při zajišťování a vzdělávání vyšších úředníků), § 13e odst. 1 písm. d) (péče Nejvyššího státního zástupce o zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 13f odst. 1 písm. d) (péče vrchního státního zástupce o zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 13g odst. 1 písm. f) (péče krajského státního zástupce o zvyšování odbornosti vyšších soudních úředníků), § 16b odst. 1 a 2 (podávání a vyřizování stížností), § 34a (vzdělávání v Justiční akademii) **z. s. z.**,

- § 38a (odkaz na rozhodovací pravomoci vyšších soudních úředníků dle zvláštního zákona) **o. s. ř.**,
- § 27 (sepis protokolu vyšším soudním úředníkem), § 27a (odkaz na rozhodovací pravomoci vyšších soudních úředníků dle zvláštního zákona), § 31a (vyloučení vyšších soudních úředníků z úkonů trestního řízení), § 55b odst. 2, 4 a 6 (některé zvláštnosti protokolace), § 468a (pravomoci vyššího úředníka státního zastupitelství) **tr. řádu**,
- § 12 odst. 2 (odkaz na rozhodovací pravomoci vyšších soudních úředníků dle zvláštního zákona) **insolvenčního zákona**,
- § 7 odst. 6 (možnost pověření vyšších soudních úředníků výkonem úkonů státního dohledu) **exekučního řádu**,
- § 33 odst. 2 písm. d) (nemožnost přijetí vyššího soudního úředníka do služebního poměru) **zák. o st. službě**,
- § 1 odst. 2 a 4, § 3a odst. 3, § 6 odst. 2, § 8 odst. 3 až 6, § 12 odst. 2 a 3, § 13a odst. 4, 5 a 11, § 13c odst. 2 a 7, § 13f odst. 2, § 13g odst. 1 a 2, § 13h odst. 1, § 17, § 37 odst. 1, § 44 odst. 3, § 49, § 57a odst. 3, § 62 odst. 2, § 86 odst. 2, § 103 odst. 2, § 105 odst. 2, § 108a, § 110 odst. 5, § 112 odst. 1 a 3, § 113 odst. 1, § 115 odst. 5, § 127, § 138 odst. 1, § 161a odst. 3, § 180 odst. 3, § 181, § 194 odst. 5, § 211 odst. 2, § 215ga odst. 2, § 215k odst. 1, § 235a odst. 3 **kancelářského řádu**

§ 2

(Kvalifikační předpoklady)

(1) Vyšším soudním úředníkem může být občan České republiky, který je bezúhonný a úspěšně ukončil studium vyšších soudních úředníků. Ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole nebo úspěšně ukončené studium vyšších úředníků státního zastupitelství nahrazuje studium vyšších soudních úředníků.

(2) Vyšším úředníkem státního zastupitelství může být občan České republiky, který je bezúhonný a úspěšně ukončil studium vyšších úředníků státního zastupitelství. Ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole nebo úspěšně ukončené studium vyšších soudních úředníků nahrazuje studium vyšších úředníků státního zastupitelství.

(3) Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem práce u soudu nebo státního zastupitelství anebo pro trestný čin spáchaný úmyslně, ledaže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky hledí, jako by nebyl odsouzen.

Přehled výkladu:

- I. Obecně
- II. Kvalifikační předpoklady
 - 1. Vzdělání
 - 2. Bezúhonnost