

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského (soudce zpravodaje) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu **Okresního soudu v Liberci**, za který jedná samosoudce JUDr. Pavel Preisler, Ph.D., na zrušení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, a **vlády**, zastoupené ministryní spravedlnosti, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 11 písm. g) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 293/2013 Sb., ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Předmět řízení

1. Platebním rozkazem Okresního soudu v Liberci (dále jen „navrhovatel“ nebo „okresní soud“) ze dne 24. 8. 2017 č. j. 27 C 182/2017-22 byla na základě žaloby Ing. M. H., (dále jen „oprávněný“), uložena povinnost společnosti Rainbow SIX s.r.o., sídlem Nákladní 883/35, Liberec (dále jen „povinná“), zaplatit mu částku 216 623,74 Kč s příslušenstvím a náhradu nákladů řízení. Na základě exekučního návrhu oprávněného k vymožení uvedené pohledávky bylo zahájeno exekuční řízení, v jehož rámci okresní soud usnesením ze dne 12. 12. 2017 č. j. 73 EXE 61941/2017-8, jež bylo vydáno vyšší soudní úřednicí, pověřil vedením exekuce soudního exekutora JUDr. Ing. Petra Kučeru, Exekutorský úřad Kladno. Následným usnesením ze dne 26. 1. 2018 č. j. 73 EXE 61941/2017-16, rovněž vydaným uvedenou vyšší soudní úřednicí, okresní soud zamítl návrh povinné na zastavení exekuce jako nedůvodný. Neshledal totiž žádný důvod, který by podle § 268 občanského soudního řádu ve spojení s § 52 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, opodstatňoval zastavení exekuce.

2. Proti uvedenému usnesení podala povinná odvolání podle § 9 odst. 1 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 293/2013 Sb. (dále jen

„zákon o vyšších soudních úřednících“). Okresní soud se při rozhodování o něm nejprve zabýval otázkou, zda vyšší soudní úřednice vůbec byla oprávněna rozhodnout o návrhu na zastavení exekuce. Pokud by tomu tak nebylo, již tato skutečnost by umožňovala vyhovět odvolání a zrušit jím napadené usnesení.

3. Úkony soudu prvního stupně, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, jsou stanoveny generální klauzulí doplněnou o negativní výčet obsažený v § 11 zákona o vyšších soudních úřednících (dále též „napadené ustanovení“), jenž v písmenu g) vylučuje z těchto úkonů „rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí nebo pověřování soudního exekutora a nařizování exekuce k vymožení peněžitého plnění, je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis včetně rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí, nebyl-li návrh podán oprávněným nebo soudním exekutorem, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání“. Okresní soud dospěl k závěru, že podle § 11 zákona o vyšších soudních úřednících *a contrario* mohl vyšší soudní úředník rozhodnout o návrhu na zastavení exekuce, neboť v posuzované exekuční věci bylo exekučním titulem rozhodnutí soudu. Současně však takovéto oprávnění shledal v rozporu s čl. 94 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle jehož odstavce 2 zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu proto okresní soud podal návrh na zrušení tohoto zákonného ustanovení. Návrh byl Ústavnímu soudu doručen dne 20. června 2018.

II.

Znění napadeného ustanovení

4. Ustanovení § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, jehož zrušení se domáhá navrhovatel, zní:

„§ 11

(1) 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 ve věci samé formou usnesení v řízeních podle občanského soudního řádu, soudního řádu správního a zákona upravujícího zvláštní řízení soudní mimo rozhodování v
 1. řízení o úschovách,
 2. řízení o umoření listin,
 3. věcech určení otcovství souhlasným prohlášením,
 4. řízení ve věcech péče soudu o nezletilé a v opatrovnických věcech osob omezených ve svéprávnosti nebo osob, o jejichž svéprávnosti je vedeno řízení, osob, o kterých není známo, kde pobývají, neznámých osob a dále osob, jejichž zdravotní stav jim působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv, v nichž nebylo nařízeno jednání,
 5. řízení ve věcech veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a insolvenčního rejstříku, v nichž nebylo nařízeno jednání,

- d) rozhodování o předběžném opatření,
- e) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí správou nemovitosti, prodejem nemovité věci, postižením obchodního závodu nebo zřízením soudcovského zástavního práva,
- f) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy, příkázáním pohledávky nebo prodejem movitých věcí v řízeních, v nichž bylo nařízeno jednání,
- g) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí nebo pověřování soudního exekutora a nařizování exekuce k vymožení peněžitého plnění, je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis včetně rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí, nebyl-li návrh podán oprávněným nebo soudním exekutorem, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání,
- h) rozhodování o uspokojení práv na nepeněžité plnění,
- i) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí o péči o nezletilé děti s výjimkou výživného,
- j) vydání potvrzení evropského exekučního titulu,
- k) rozhodování o odkladném účinku žaloby v soudním řízení správním,
- l) věcí, kde je úkon zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci,
- m) jednání a rozhodnutí v insolvenčním řízení 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. rozhodnutích a opatřeních přijatých při provádění výkonu rozhodnutí nebo exekuce v rozporu s omezeními podle insolvenčního zákona,
 7. návrhu na nařízení předběžného opatření, jímž má být omezeno právo dlužníka nakládat s majetkovou podstatou,
 8. návrhu na moratorium,
 9. tom, že dlužník je v úpadku,
 10. zamítnutí insolvenčního návrhu,
 11. zrušení úpadku,
 12. prohlášení konkursu a o jeho zrušení,
 13. schválení konečné zprávy a rozvrhového usnesení,
 14. povolení reorganizace, o schválení reorganizačního plánu a jeho změn a o přeměně reorganizace v konkurs,
 15. schválení oddlužení a jeho změn, o přiznání osvobození od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení a o odejmutí tohoto osvobození a o zrušení oddlužení,

16. ukončení provozu dlužníkovy obchodního závodu,
 17. věci samé v incidenčních sporech,
 n) vyřizování dožádání s cizinou, mimo Slovenské republiky.“.

III.

Argumentace navrhovatele

5. Navrhovatel zastává názor, že § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících opravňuje vyšší soudní úředníky k rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí v případech, kdy exekucním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Tento výklad, který vychází z textu napadeného ustanovení, byl ovšem v rozhodovací praxi okresního soudu i Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) postupně překonán a v posledních letech jsou taková rozhodnutí rušena pro nedostatek oprávnění vyšších soudních úředníků. Důvodem této změny je rozpor původní rozhodovací praxe s právními závěry obsaženými v nálezu ze dne 22. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/10 (N 90/69 SbNU 405; 224/2013 Sb.), kterým byl zrušen § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Podle tohoto nálezu neodpovídá postavení vyššího soudního úředníka, aby rozhodoval nezávisle na soudci, navíc o věci samé, jak je tomu právě v případě zastavení řízení. Vyšší soudní úředníci mohou činit samostatně pouze takové úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli při výkonu soudnictví. Navrhovatel podotýká, že krajský soud v řadě svých rozhodnutí považoval § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících za neústavní. Návrh na jeho zrušení však nikdy nepodal, ačkoli toto ustanovení oprávnění vyšších soudních úředníků rozhodovat o zastavení výkonu rozhodnutí jednoznačně stanoví. Za této situace tak učinil navrhovatel sám, a to z důvodu rozporu napadeného ustanovení s čl. 94 Ústavy. Návrh na zrušení napadeného ustanovení jako celku odůvodnil tím, že vzhledem k formulační konstrukci není možné zrušit jen jeho část.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

6. V souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh komorám Parlamentu a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

IV./a

Vyjádření komor Parlamentu

7. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních ze dne 31. 7. 2018 a 19. 7. 2018, podepsaných předsedy jednotlivých komor Mgr. Radkem Vondráčkem a Milanem Štěchem, shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán a schválen zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tímto zákonem byla provedena novela zákona o vyšších soudních úřednících, jejíž součástí bylo nové znění napadeného ustanovení.

IV./b
Vyjádření vlády

8. Usnesením č. 461 ze dne 18. 7. 2018 rozhodla vláda o vstupu do tohoto řízení, o čemž Ústavní soud vyrozuměla v zákonem předepsané lhůtě. Vláda pověřila ministra spravedlnosti vypracováním podrobného vyjádření k předmětnému návrhu, jakož i k jejímu zastupování v tomto řízení.

9. Vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 8. 2018, podepsaném tehdejším ministrem spravedlnosti JUDr. Janem Kněžínkem, Ph.D., zpochybnila oprávnění navrhovatele podat návrh na zrušení napadeného ustanovení. Zdůraznila, že ve věci návrhu na zastavení exekuce, z níž vzešel návrh na zrušení napadeného ustanovení, již toto ustanovení bylo vyčerpáno rozhodnutím vyššího soudního úředníka, přičemž okresní soud bude o odvolání proti němu rozhodovat podle § 9 odst. 1 zákona o vyšších soudních úřednících. I jinak by však návrhové oprávnění navrhovatele mohlo být dáno jen ve vztahu k § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, které se týká rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí. Ostatní pododstavce napadeného ustanovení ve věci nemohly být použity a jejich zrušení by představovalo nepřiměřeně extenzivní zásah do zákonného předpisu. Zrušení napadeného ustanovení jako celku by nebylo nezbytné ani v případě důvodnosti návrhu. Požadovaného výsledku, aby o zastavení exekuce nemohli rozhodovat vyšší soudní úředníci, by totiž bylo možné dosáhnout již zrušením části § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, která podmiňuje vyloučení takového jejich rozhodování povahou exekučního titulu.

10. Pro případ, že by návrh nebyl odmítnut jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, se vláda vyjádřila k otázce, zda napadené ustanovení obstojí z hlediska právních závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Podle jejího názoru již byly odstraněny nedostatky, které byly zákonu o vyšších soudních úřednících vytýkány v souvislosti s postavením vyšších soudních úředníků. Nelze přehlédnout, že po přijetí uvedeného nálezu došlo k změně jak napadeného ustanovení, tak normativního okolí relevantního pro jeho systematický výklad. Dnes již napadené ustanovení dává záruku, že těžiště výkonu soudnictví neleží v činnosti vyšších soudních úředníků. Jakékoli jejich rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť je proti němu vždy přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje soudce soudu prvního stupně. Při právně či skutkově složitých úkonech je navíc vyšší soudní úředník povinen věc předložit soudci, případně mu ji soudce může odejmout. Provedení některých úkonů, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, si může soudce také vyhradit.

11. Zákon o vyšších soudních úřednících tak umožňuje rozlišit, kdy lze určitý úkon, rozhodnutí o zastavení exekuce nevyjímaje, považovat za rutinní úkon (například má-li se tak stát na návrh toho, kdo navrhl nařízení exekuce) a kdy jde naopak o úkon složitý (například zaniklo-li po vydání rozhodnutí právo jím přiznané nebo je-li exekuce nepřípustná). To odpovídá účelu zákona, jímž je ulehčení soudcům od úkonů prováděných soudem ve věcech, které nejsou právně ani skutkově složité, a současně umožnit značnou variabilitu organizace práce na soudech, což by mělo přispět k urychlení řízení. Vláda je přesvědčena, že činnost soudce se dnes již nemůže obejít bez součinnosti dalších osob. Podstatné je, aby provádění úkonů triviální povahy vyššími soudními úředníky nenarušovalo relevantní ústavní principy, což je zajištěno

zejména tím, že činnost vyšších soudních úředníků je pod kontrolou soudce a proti jimi vydaným rozhodnutím je vždy přípustný opravný prostředek. Právě tato skutečnost je zárukou, že ve věci lze vždy dosáhnout přezkumu ze strany orgánu splňujícího požadavky vztahující se na soud podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Současný rozsah pravomocí vyšších soudních úředníků nikterak neomezuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), respektive na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

12. Rozhodování nesoudcovského personálu není podle vlády ničím neobvyklým ani v zahraničí, což ukazují příklady z Německa a Rakouska, jejichž právní úpravy se staly vzorem naší právní úpravy postavení vyšších soudních úředníků. V Rakousku vyšší soudní úředníci (*Diplomsrechtspfleger*) vydávají v občanskoprávních řízeních téměř 80 % všech soudních rozhodnutí. Mezi jejich agendu spadá občanskoprávní řízení, exekuce a insolvenční řízení, mimosoudní záležitosti či záležitosti týkající se katastru nemovitostí, rejstříku plavidel a obchodního rejstříku. V Německu zase vystupují vyšší soudní úředníci (*Rechtspfleger*) jako „druhý pilíř soudní moci“. Kromě jiného jsou pověřeni řadou úkonů v oblasti exekucí, nucené dražby, nucené správy či výkonu sankcí. Podobně jako naše právní úpravy jsou v obou uvedených zemích řešeny požadavky na vzdělání, praxi a osobní předpoklady vyšších soudních úředníků, které se liší od požadavků pro výkon funkce soudce. Tamní zákony vymezují typy řízení, na nichž se vyšší soudní úředníci podílí, kombinací pozitivního a negativního výčtu.

13. Dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu pracuje v případě napadeného ustanovení s restriktivním výkladem, nikoli s tezí o trvajícím neústavnosti právní úpravy. Řada usnesení Ústavního soudu použití napadeného ustanovení v podstatě aprobovala. Vláda dodává, že zrušení možnosti vyšších soudních úředníků podílet se na soudním rozhodování v současné podobě, by nutně muselo vést k personálnímu posílení soudů na pozicích soudců, což by s sebou neslo nemalé ekonomické následky. Podle interní statistiky Ministerstva spravedlnosti totiž k 1. 7. 2018 vykonávalo funkci vyššího soudního úředníka celkem 1 398 osob. Možnost, aby se na výkonu soudnictví podíleli i vyšší soudní úředníci, předpokládají také § 38a občanského soudního řádu a § 3 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Zrušení napadeného ustanovení by mělo vliv i na rozsah oprávnění asistenta soudce, jež jsou vymezena obdobně v § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 79/2006 Sb. Vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení odmítl, případně zamítl.

IV./c

Sdělení Veřejné ochránkyně práv

14. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 9. 7. 2018 sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení.

IV./d

Replika navrhovatele

15. Na uvedená vyjádření reagoval navrhovatel replikou ze dne 17. 9. 2018, ve které odmítl takový ústavně konformní výklad oprávnění vyššího soudního úředníka k rozhodování o zastavení exekuce, který by vydání takového rozhodnutí umožňoval jen v některých případech, navíc neurčitě dovozených podle kritéria složitosti věci, byť je toto kritérium obsaženo v § 7 písm. a) zákona o vyšších soudních úřednících. V případě napadeného ustanovení jde o kompetenční věc, přesněji řečeno o otázku obsazenosti soudu. Podle navrhovatele vyšší soudní úředník oprávnění rozhodovat o zastavení exekuce buď má, nebo nemá. Pakliže je dána pochybnost, je namístě přiklonit se k závěru, že toto oprávnění nemá. To ale současně znamená, že zákonné ustanovení, které mu je výslovně přiznává, je neústavní a musí být zrušeno, a nikoli pod rouškou „ústavně konformního výkladu“ ignorováno.

16. Navrhovatel se ztotožňuje s významem a přínosem nesoudcovského aparátu při výkonu soudnictví, jak jej vylíčila vláda ve svém vyjádření. Je přesvědčen, že lze připustit rozhodování vyšších soudních úředníků i v jiných než pouze procesních věcech. Faktem však zůstává, že přijatá úprava minimálně v určitém rozsahu nevyhovuje závěrům vyjádřeným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, a to pokud jde o vymezení, jaká rozhodnutí a v jakých řízeních mohou vyšší soudní úředníci vydávat. Otázku, ve kterých případech mohou vyšší soudní úředníci rozhodovat, může vyřešit jen Ústavní soud v řízení o návrhu na zrušení napadeného ustanovení. Nelze ji naopak řešit lokálně na různých úrovních soustavy soudů.

17. Za situace, kdy krajský soud odmítá použít § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících z důvodu jeho neústavnosti, by napadené ustanovení nemělo žádný smysl, jestliže by se Ústavní soud nemohl vyjádřit k otázce jeho ústavnosti. Navrhovatel odmítá, že by v tomto řízení neměl návrhové oprávnění. S ohledem na legislativní techniku vymezení oprávnění vyšších soudních úředníků (kombinace pozitivní generální klauzule doplněné negativním výčtem) musel navrhnout zrušení napadeného ustanovení jako celku. Zrušení pouze písmena g) by vedlo k rozšíření oprávnění vyšších soudních úředníků. Zrušení toliko jeho části, která podmiňuje vyloučení rozhodování vyšších soudních úředníků povahou exekučního titulu, by zase vylučovalo i jejich oprávnění pověřovat exekutora. K poukazu vlády na recentní rozhodovací praxi Ústavního soudu ve věcech rozhodnutých nesoudcovským aparátem soudů navrhovatel uvádí, že tato se netýkala a ani se v ní Ústavní soud nevyjadřoval k rozhodování vyšších soudních úředníků ve věci samé.

IV./e

Ústní jednání

18. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud předně posoudil, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2

Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh zjevně splňuje veškeré formální náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu.

20. Stěžejní otázka v souvislosti s posouzením procesních předpokladů návrhu se týká samotného návrhového oprávnění navrhovatele. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanoví, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto článku dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jestliže jde o zákon nebo jeho ustanovení, jehož použití má být v dané věci bezprostřední či nevyhnutelné [usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)], a jehož existence současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [například náleze ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; náleze ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 18].

21. Navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení v souvislosti s přezkumem rozhodnutí soudu vydaného vyšší soudní úřednicí, jímž byl zamítnut návrh povinné na zastavení exekuce, k jejímuž nařízení došlo na základě rozhodnutí soudu. Napadené ustanovení vymezuje oprávnění vyššího soudního úředníka provádět v občanském soudním řízení nebo v soudním řízení správním úkony soudu prvního stupně. Zároveň stanoví výčet úkonů, v jejichž případech se toto oprávnění neuplatní. Žádná z těchto výjimek ovšem nedopadá na úkon soudu prvního stupně spočívající v navrhovatelem přezkoumávaném rozhodnutí. Přestože tedy navrhovatel nebrojí proti oprávnění vyššího soudního úředníka provádět úkony soudu prvního stupně obecně, neústavnost napadeného ustanovení jako celku shledává v tom, že ačkoli jde o komplexní zákonnou úpravu uvedeného oprávnění, její součástí není výjimka z tohoto oprávnění vztahující se právě na rozhodování o návrhu na zastavení exekuce, k jejímuž nařízení došlo na základě rozhodnutí soudu.

22. Ústavní soud podotýká, že neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může vyplynout i z nedostatečné úpravy určitého právního institutu nebo jeho součástí (opomenutí zákonodárce), jestliže tato skutečnost znemožňuje, byť jen v některých případech, jejich ústavně konformní použití. Nemůže-li k odstranění takovéto neústavnosti dojít zrušením pouze částí právní úpravy předmětného právního institutu, pak závěr o neústavnosti dopadá na tuto úpravu jako celek. V tomto ohledu lze poukázat na řadu případů z rozhodovací praxe Ústavního soudu. Například důvod zrušení celé zákonné úpravy správního soudnictví podle někdejší části páté občanského soudního řádu spočíval zjednodušeně řečeno v tom, že tato úprava neobsahovala dostatečné záruky soudní ochrany jednotlivců proti rozhodnutím či jiným zásahům orgánů veřejné moci [náleze ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)]. V jiných případech Ústavní soud zrušil vymezení účastníků kolaudačního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť toto postavení nebylo přiznáno některým osobám, jejichž práva a povinnosti mohla být kolaudačním rozhodnutím dotčena [náleze ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.)], nebo ustanovení o úhradě hotových výdajů a odměně insolvenčního správce, která neřešila tuto úhradu v případech, kdy majetek podstaty nepostačoval k úhradě nákladů konkursu [náleze ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], nebo úpravu

oprávnění rozhodovat o stížnostech proti usnesením v trestním řízení, která neumožňovala, aby byly takovéto stížnosti proti rozhodnutí o pořádkové pokutě rozhodovány soudem [náleze ze dne 30. 11. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 15/04 (N 180/35 SbNU 391; 45/2005 Sb.)]. Pro všechny tyto případy platí, že i když jednotlivé části zrušené zákonné úpravy samy o sobě (mimo kontext dané právní úpravy) nemusely být neústavní, odstranění zjištěné neústavnosti nebylo možné provést bez pozitivního zásahu ze strany zákonodárce. Ústavní soud naopak neměl jinou možnost, než uvedené zákonné úpravy zrušit. Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy mu umožňuje rozhodnout jen o zrušení zákona, nikoli o jeho změně či doplnění [usnesení ze dne 29. 6. 1998 sp. zn. II. ÚS 272/98 (U 42/11 SbNU 323)].

23. Spočívá-li neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, která brání v konkrétní věci dosáhnout ústavně konformního výsledku soudního řízení, v nedostatečné úpravě určitého právního institutu nebo jeho součásti, pak je obecný soud oprávněn podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení této úpravy jako celku. Na úrovni zákona je totiž tato úprava jako celek vyjádřením právní normy, jež působí vytýkaný neústavní následek. V této logice Ústavní soud přistoupil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10 k přezkumu a zrušení celého § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013. I tehdy byla konstrukce tohoto ustanovení obdobná, přičemž neústavnost spočívající v chybějící výjimce z vymezení oprávnění vyšších soudních úředníků – tenkrát pro rozhodování o námitkách žalované proti směnečnému platebnímu rozkazu – nemohla být odstraněna zrušením toliko části tohoto ustanovení.

24. V nyní posuzované věci navrhovatel napadá § 11 zákona o vyšších soudních úřednících z důvodu, že toto ustanovení nevylučuje z úkonů soudu prvního stupně, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, rozhodnutí soudu, jímž bylo rozhodnuto o návrhu povinné na zastavení exekuce k vymožení peněžitého plnění, nařízené na základě rozhodnutí soudu. Zatímco vyhovující náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 31/10 byl odůvodněn absencí výjimky z oprávnění vyššího soudního úředníka, pod kterou by bylo možné podřadit určité rozhodnutí, napadené ustanovení v písmenu g) rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí k vymožení peněžitého plnění mezi výjimky řadí. Platí přitom, že tato výjimka se podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38a občanského soudního řádu použije i na rozhodování o zastavení exekuce. Pro použití uvedené výjimky ovšem musí být splněny další zákonem stanovené podmínky, a to, že exekučním titulem je exekutorský zápis nebo notářský zápis a zároveň návrh na zastavení nepodal oprávněný ani soudní exekutor, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání. Tyto podmínky jsou v napadeném ustanovení výslovně vyjádřeny.

25. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení jako celku by mělo ve věci rozhodované navrhovatelem význam jen v případě, že by zákon nestanovil ve vztahu k oprávnění vyššího soudního úředníka činit úkony soudu prvního stupně výjimku, pod kterou by bylo možné podřadit rozhodování o zastavení exekuce. Takováto výjimka ale v napadeném ustanovení obsažena je. Důvod, pro který se v posuzované věci neuplatní vyloučení oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o zastavení exekuce, spočívá až v nesplnění jedné z podmínek této výjimky, která je vyjádřena slovy „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Má-li důvod neústavnosti napadeného ustanovení spočívat v tom, že tato podmínka nepřipustně zužuje předmětnou výjimku, pak lze jeho odstranění dosáhnout již zrušením uvedené části napadeného ustanovení.

26. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že zákonným vyjádřením právní normy, která má být navrhovatelem použita a jejíž neústavnost je jím tvrzena, je pouze část § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících vyjádřená slovy „je-li exekucním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Právě tato část napadeného ustanovení brání navrhovateli, aby ve věci rozhodl tak, že vyšší soudní úředník nebyl oprávněn rozhodnout o zastavení exekuce. Zrušení celého napadeného ustanovení proto není nezbytné. Ve zbylé části návrhu nebyla splněna podmínka použití zákona při řešení věci podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, v důsledku čehož navrhovatel nebyl oprávněn jej podat. Zbývá dodat, že v rozsahu, ve kterém byl návrh na zrušení napadeného ustanovení podán oprávněným navrhovatelem, nešlo o návrh nepřijatelný, ani nebyl dán důvod pro zastavení řízení o něm.

VI.

Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

27. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení souladu zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

28. Poté, co byl § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013, zrušen nálezem sp. zn. Pl. ÚS 31/10, přijal Parlament na základě svého oprávnění podle čl. 15 odst. 1 Ústavy zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Jeho součástí byla i novelizace zákona o vyšších soudních úřednících, včetně nového znění uvedeného ustanovení. Jak vyplývá z vyjádření komor Parlamentu a veřejně dostupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu, návrh tohoto zákona (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk 932/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Ta jej schválila v třetím čtení dne 8. 8. 2013 na své 57. schůzi (usnesení č. 1748), když pro něj hlasovalo 68 ze 119 přítomných poslanců, 21 bylo proti a 30 se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona (Senát, 9. funkční období, 2012-2014, senátní tisk 175/0) dne 12. 9. 2013 na své 13. schůzi (usnesení č. 332). Pro schválení hlasovalo 42 z 56 přítomných senátorů, 2 byli proti a 12 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon nebyl podepsán předsedkyní Poslanecké sněmovny, neboť v době jeho přijetí byla Poslanecká sněmovna již rozpuštěna. Dne 17. 9. 2013 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej tentýž den podepsal, a podepsán byl i předsedou vlády. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 293/2013 Sb. Zákon byl tudíž přijat ústavně předepsaným způsobem a Ústavní soud mohl přistoupit k posouzení souladu obsahu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem.

VII.

Shrnutí obsahu napadeného ustanovení v kontextu zákonného vymezení postavení a oprávnění vyššího soudního úředníka

29. Úvodem dalšího přezkumu nutno shrnout relevantní zákonnou úpravu, která ve svém celku vymezuje obsah napadeného ustanovení. Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní

soud v tomto řízení posuzuje ústavnost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekucním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Obsahem takto vymezené části napadeného ustanovení je zákonem stanovené oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o pověřování soudního exekutora a nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce k vymožení peněžitého plnění, včetně zastavení výkonu rozhodnutí, v případech, kdy exekucním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Uvedená část § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících vyjímá tyto úkony z výčtu úkonů soudu, k nimž vyšší soudní úředník – navzdory obecnému oprávnění obsaženému v úvodní části napadeného ustanovení – není oprávněn.

30. Vyšší soudní úředník je osobou, které zákon stanoví oprávnění vykonávat některé úkony soudu, ať už jde o úkony při výkonu soudnictví nebo při správě soudu. Zákon o vyšších soudních úřednících stanoví kvalifikační předpoklady pro výkon této funkce, jež je vykonávána v pracovním poměru k České republice, za kterou jedná konkrétní soud jako její organizační složka. Těmito předpoklady jsou státní občanství České republiky, bezúhonnost, úspěšné ukončení studia vyšších soudních úředníků nebo vyšších úředníků státního zastupitelství nebo ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole (§ 2 odst. 1).

31. Pokud jde o výkon soudnictví, vyšší soudní úředník je oprávněn vykonávat stanovené úkony soudu v občanském soudním řízení a soudním řízení správním (§ 11), jakož i v trestním řízení (§ 12), nevyhradí-li si provedení uvedených úkonů předseda senátu (§ 13). Úkony vykonává vždy v rámci soudního oddělení, do kterého byl zařazen, na základě rozvrhu práce (§ 4 odst. 1). Rozvrh práce určuje, ve kterých věcech, typech řízení a při jaké činnosti soudu vyšší soudní úředník provádí jednotlivé úkony na základě pověření nebo bez pověření předsedou senátu, a který předseda senátu je oprávněn pověření udělit (§ 4 odst. 2). Předseda senátu je oprávněn dát vyššímu soudnímu úředníkovi písemně pokyn, jak má být úkon proveden. Pověření k provedení jednotlivého úkonu a pokyn předsedy senátu jsou pro vyššího soudního úředníka závazné a předseda senátu dohlíží na to, aby byl úkon prováděn řádně (§ 5). Vyšší soudní úředník má současně povinnost předložit věc předsedovi senátu, jestliže jde o věc právně nebo skutkově složitou, nebo je třeba provést úkon, k jehož provedení není oprávněn (§ 7). V případě věci právně nebo skutkově složitě předseda senátu odejme věc vyššímu soudnímu úředníkovi a vyřídí ji ve vlastní působnosti (§ 8). Vyšší soudní úředník je vyloučen z provedení úkonů soudu také z obdobných důvodů, které zvláštní zákon stanoví pro vyloučení soudce (§ 6 odst. 1).

32. Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení lze podat odvolání za stejných podmínek jako proti rozhodnutí předsedy senátu. Podaný opravný prostředek se však nejprve předloží předsedovi senátu, který o něm rozhodne, má-li za to, že se mu má zcela vyhovět. Rozhodnutí předsedy senátu se považuje za rozhodnutí soudu prvního stupně a lze je napadnout odvoláním (§ 9 odst. 1). Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení nebo soudním řízení správním, proti němuž nelze podat odvolání, odpor nebo námitky podle občanského soudního řádu, může účastník řízení podat námitky do 15 dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení. V námitkách nelze uplatnit nové skutečnosti nebo důkazy. O těchto námitkách rozhodne předseda senátu, který rozhodnutí vydané vyšším soudním úředníkem bez jednání potvrdí nebo změní. Proti rozhodnutí předsedy

senátu o námitkách, o odmítnutí námitek nebo o zastavení námitkového řízení, není odvolání přípustné. Doručené rozhodnutí vyššího soudního úředníka, proti kterému již není možné podat námitky, je v právní moci. Není-li v zákoně o vyšších soudních úřednících stanoveno jinak, použijí se na námitkové řízení ustanovení upravující odvolání podle občanského soudního řádu obdobně (§ 9 odst. 2).

VIII.

Obecně k možnosti výkonu úkonů soudu jinými osobami než soudci

33. Ústavněprávní posouzení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ závisí na zodpovězení otázky, zda Ústava umožňuje, aby rozhodování soudů o zastavení výkonu rozhodnutí, případně o nařízení výkonu rozhodnutí či exekuce, jakož i pověřování soudního exekutora, bylo vykonáváno jinými osobami než soudci, v tomto případě vyššími soudními úředníky. Nalezení odpovědi vyžaduje provedení výkladu, co se rozumí ústavně vymezenou soudní mocí, prostřednictvím jakých osob může být tato moc vykonávána a zda se ústavní požadavky vztahující se k výkonu soudní moci uplatní v případě jakéhokoli zákonem stanoveného oprávnění soudu.

34. Soudní moc představuje jednu ze složek státní moci. Její základní úlohou podle čl. 4 a 90 Ústavy je poskytování ochrany právům, čímž je současně realizováno právo jednotlivce na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. V demokratickém právním státě platí, že ochrana právům musí být zaručena nejen vůči jednání jiných osob, ale také vůči zásahům ze strany samotného státu. Nezbytným předpokladem poskytování ochrany právům jsou záruky nezávislosti a nestrannosti výkonu soudní moci, neboť pouze nezávislý a nestranný soud je způsobilý poskytovat spravedlnost vždy a všem [nález ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)]. Tyto záruky se musí účinně uplatnit i vůči případným zásahům ze strany státní moci, aniž by tím bylo dotčeno, že soudní moc nepřestává být její součástí a vztahují se na ni veškeré z ústavního pořádku vyplývající požadavky pro její výkon.

35. Ústava ve svém čl. 81 svěřuje výkon soudní moci nezávislým soudům, které ji vykonávají prostřednictvím soudců. V této souvislosti stanoví kvalifikační předpoklady pro výkon funkce soudce, způsob jejich jmenování a záruky nezávislosti a nestrannosti, jež nutno vztáhnout na rozhodování každého jednotlivého soudce. Uvedenými kvalifikačními předpoklady jsou podle čl. 93 odst. 2 Ústavy státní občanství České republiky, bezúhonnost a vysokoškolské právnícké vzdělání. Zákon pak může stanovit – a v § 60 zákona o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, také stanoví – další předpoklady. Vedle obecného předpokladu plné svéprávnosti jde o minimální věk 30 let, požadavek, aby zkušenosti a morální vlastnosti osoby, která má být jmenována, dávaly záruku, že bude tuto funkci řádně zastávat, souhlas se svým ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu a složení odborné justiční zkoušky, což vždy znamená také absolvování praxe justičního čekatele nebo jí naroveň postavené jiné praxe.

36. Demokratická legitimita výkonu soudní moci, kterou předpokládá čl. 2 odst. 1 Ústavy, je zaručena tím, že soudci jsou jmenováni rozhodnutím prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které ke své platnosti vyžaduje spolupodpis

předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Tím za toto rozhodnutí přebírá odpovědnost vláda, která je odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy). Výkon soudní moci je tak legitimizován sdíleným rozhodnutím ústavních orgánů, jež jsou buď přímo voleny občany, nebo jejichž složení je samo legitimizováno rozhodnutím volených zástupců občanů [blíže k požadavku demokratické legitimacy viz náleze ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (233/2018 Sb.), bod 76].

37. Okamžikem, kdy se soudce ujme své funkce, se na něj vztahují veškeré záruky nezávislosti a nestrannosti soudní moci. Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Nezávislost soudní moci, respektive soudů, je vzájemně podmíněna s nezávislostí soudců. Jejich záruky lze rozdělit do dvou rovin. Vyjádřením věcné nezávislosti je princip vázanosti soudce pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Po osobní stránce je nezávislost soudce zaručena především trvalostí funkce (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) a jeho hmotným zabezpečením [např. náleze ze dne 15. 9. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.), náleze ze dne 11. 7. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.) nebo náleze sp. zn. Pl. ÚS 31/10, bod 24].

38. Ustanovení čl. 94 odst. 1 Ústavy předpokládá, že rozhodování soudů bude vykonáváno soudci buď v senátu, nebo jako samosoudci. Tím je ve spojení s čl. 82 Ústavy vyloučeno, aby rozhodovací činnost soudů byla vykonávána jinak než soudci jako nositeli soudní moci. Tento požadavek není prolomen ani čl. 94 odst. 2 Ústavy, který připouští, aby se na rozhodování soudů, stanoví-li tak zákon, podíleli vedle soudců i další občané. Účelem tohoto ustanovení je vytvoření prostoru pro laický prvek v jinak odborně chápaném soudnictví. Tento prvek může mít například podobu spolurozhodování „dalších“ občanů v senátu jako „přisedících“ nebo v podobě porotních soudů. Zákon může vymezit oblasti soudní pravomoci (typicky trestní, pracovní a rodinné věci), kde by takováto účast občanů byla žádoucí (odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10). Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že podílet se „vedle soudců“ na rozhodování soudu znamená jen možnost rozhodovat společně se soudcem. Zákon nemůže obcházet ústavní pravidla výkonu soudní moci tím, že jej přenesou na jiné osoby, které k němu nebyly předepsaným způsobem demokraticky legitimovány a ve vztahu k nimž se neuplatní záruky soudcovské nestrannosti a nezávislosti.

39. Uvedené závěry se uplatní bezvýjimečně ve všech případech, kdy obecné soudy plní svou ústavně vymezenou funkci. Soudní ochrana, jak ji předpokládá čl. 4 a 90 Ústavy, jakož i jednotlivé články Listiny, ať už zaručují obecně právo na soudní ochranu, nebo podmiňují některé zásahy do základních práv a svobod rozhodnutím soudu, nemůže být poskytována jinak, než rozhodováním soudců některým ze způsobů uvedených v čl. 94 Ústavy.

40. Konkrétní způsob poskytování soudní ochrany závisí podle čl. 90 Ústavy na zákonném vymezení jednotlivých pravomocí soudů. Zákonodárce má v tomto ohledu širokou míru uvážení, jím zvolené procesní řešení ovšem musí umožňovat, aby se jednotlivce mohl v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny v řízení před soudem vždy domoci ochrany svých subjektivních práv. Výjimku, kterou připouští čl. 36 odst. 2 Listiny, může zákon stanovit jen pro soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a to za

předpokladu, že tím nebude vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

41. Zákonodárce dostal těmito požadavkům zejména tím, že v jednotlivých soudních řádech stanovil procesní prostředky, jejichž prostřednictvím se může každý bránit proti zásahům do svých subjektivních práv. To platí jak pro zásahy ze strany jiných fyzických či právnických osob, tak pro zásahy ze strany veřejné moci. V tomto ohledu upravují základní žalobní typy občanský soudní řád a soudní řád správní, ve vztahu k výkonu pravomoci orgánů činných v trestním řízení pak trestní řád. Vedle toho je soudní ochrana poskytována i při výkonu dalších pravomocí soudů. Jde v podstatě o neoddělitelnou součást jejich rozhodování. Některé tyto pravomoci mají svůj základ přímo v ústavním pořádku. Soudům tak náleží třeba výlučná pravomoc rozhodovat o vině a trestu. Jiným příkladem jsou případy, kdy je soudním rozhodnutím podmiňováno zbavení osobní svobody (vazba, detence) či podstatné zásahy do soukromí (domovní prohlídka, odposlechy). Řada pravomocí je ale soudům svěřena zákonem, ačkoli by obstálo i jiné řešení, typicky svěřeni těchto pravomocí správním orgánům za současného zachování možnosti soudní ochrany.

42. Ústavně předpokládaná soudní ochrana není jediným způsobem, jímž se jednotlivce může domoci ochrany svých subjektivních práv. Právní řád upravuje i nejrůznější formy jiné právní ochrany, s nimiž sice nejsou spojeny stejné záruky nezávislosti a nestrannosti jako u soudů, v praxi však obvykle představují efektivní a postačující řešení. Spadají sem veškerá správní řízení či jiná řízení vedená před jiným orgánem veřejné moci než soudem. Jiná právní ochrana může být poskytována nejen orgány veřejné moci, ale také prostřednictvím k tomu oprávněných fyzických a právnických osob. Za předpokladu, že v konečném důsledku není vyloučen přístup jednotlivce k soudu, má zákonodárce široký prostor pro nalezení takových řešení, jež s ohledem na specifika toho kterého právního vztahu umožní dosáhnout účinnou ochranu práv v požadované kvalitě, v reálném čase a bez zbytečných nákladů. Při správném nastavení by v těchto případech měla být potřeba využít soudní ochrany spíše výjimkou.

43. Jednotlivé zákonem stanovené formy právní ochrany se mohou významně lišit. Zákonná úprava nejenže vždy zohledňuje specifika právních vztahů, jichž se má právní ochrana týkat, ale promítají se do ní i okolnosti, za nichž byla přijata. V některých oblastech je tak právní ochrana ve významné míře účinně zajištěna ve správním řízení, přičemž předmětem soudního přezkumu se zpravidla stane jen malá část rozhodnutí příslušného správního orgánu. Jsou ale i oblasti právních vztahů, v nichž zákonodárce upřednostnil odlišné řešení, když určitou pravomoc svěřil přímo soudům, byť tak učinit nemusel. Tím na její výkon sice přímo vztáhl záruky spojené s výkonem soudní moci, současně však soudní moc pověřil další nikoli nezbytnou agendou, které by se soudy jinak věnovaly v mnohem menším rozsahu jen v rámci soudního přezkumu.

44. Kombinace nárůstu počtu zahájených soudních řízení a rozšiřování soudních agend vedla od 90. let k přetíženosti soudů a s ní souvisejícím průtahům v řízení. Zcela přirozeně se tak úvahy o vhodných formách právní ochrany nevyhnuly ani možnostem zjednodušení či zrychlení samotného soudního řízení způsoby, jež by současně nepůsobily účastníkům řízení újmu na jejich ústavně zaručených procesních právech. Řešení, k nimž zákonodárce postupně dospěl, se netýkala jen vlastního průběhu soudního řízení (např. oprávnění rozhodnout ve věci platebním rozkazem). Zahrnovala

rovněž svěřeni některých úkonů soudu, včetně oprávnění rozhodovat, jiným osobám než soudcům. Takto byl například v mnoha ohledech přenesen výkon rozhodnutí na soudní exekutory (exekuční řád) či rozhodování ve věcech dědictví na notáře jako soudní komisaře (§ 100 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních správních). Spadá sem ale i oprávnění vyšších soudních úředníků či jiných zaměstnanců soudů činit některé úkony soudu.

45. Zákonodárce se tak v některých případech rozhodl zajistit účinnou právní ochranu nikoli cestou právních prostředků předcházejících případnému soudnímu řízení, nýbrž stanovením zvláštních forem rozhodování přímo v rámci soudního řízení. Takto vydaná rozhodnutí, ať už jsou formálně rozhodnutími soudu nebo jen soudem pověřené fyzické nebo právnické osoby, sama o sobě zjevně nesplňují požadavky, které ve vztahu k soudním rozhodnutím vyplývají z ústavního pořádku. Jak naznačují výše uvedené příklady, nejsou ani vydávána prostřednictvím soudců některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy. Vystává tudíž otázka, zda součástí výkonu soudní moci mohou být i takováto rozhodnutí, a pokud ano, za jakých podmínek.

46. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že Ústava vytváří zákonodárci široký prostor ke stanovení právních prostředků k ochraně práv, jím zvolená varianta nicméně nesmí zakládat nepřipustné omezení ústavně vymezených pravomocí orgánů veřejné moci ani působit nepřipustný zásah do základních práv a svobod nebo jinak odporovat ústavnímu pořádku. Jakákoli řešení tak nesmí zakládat překážku ústavně předpokládaného způsobu výkonu soudní moci podle čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy ani porušení základního práva účastníků řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Uvedené znamená, že není apriorně vyloučeno, aby součástí soudního řízení byly také některé jeho dílčí fáze, v jejichž rámci bude upřednostněna například rychlost řízení (tedy zájem na projednání a rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů) na úkor jiných ústavních požadavků vztahujících se k výkonu soudní moci. Takovýto odklon však ob stojí pouze za předpokladu, že tyto požadavky budou nadále zajištěny v rámci soudního řízení jako celku. Obdobně jako v případě právních prostředků předcházejících soudnímu řízení nesmí ani tyto zvláštní formy rozhodování nikomu bránit v tom, aby se v rámci soudního přezkumu domohl projednání a rozhodnutí své věci soudcem.

47. Požadavek výkonu soudní moci prostřednictvím soudců některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy se týká pouze soudního rozhodování. Nic proto nebrání tomu, aby zákon umožnil výkon ostatních úkonů soudu také jiným k tomu pověřeným osobám. Typicky může jít o kvalifikované zaměstnance soudu, jejichž úlohou je vytvářet soudcům podmínky pro řádný výkon jejich činnosti. Z povahy věci musí výkon těchto úkonů odpovídat pokynům příslušného soudce, neboť jejich smyslem je vytvoření podmínek pro jeho rozhodnutí ve věci samé nebo pro jiné procesní rozhodnutí, kterým skončí buď řízení jako celek, nebo alespoň jeho určitá samostatná fáze.

48. Pokud by ale zákon přece jen svěřil jiným osobám než soudcům také oprávnění k výkonu rozhodovací pravomoci soudu, a to jinak než „vedle soudců“ podle čl. 94 odst. 2 Ústavy, jejich rozhodnutí by nebylo bez dalšího neústavní. Je zřejmé, že by nešlo o soudní rozhodnutí ve smyslu všech na ně kladených ústavních požadavků. Z tohoto důvodu by se jím samotným nemohla vyčerpat soudní ochrana podle čl. 90 Ústavy, respektive nemohlo být jím být naplněno základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Je rovněž vyloučeno, aby takto vydané rozhodnutí

představovalo podklad pro zásah do základních práv a svobod tam, kde je takovýto zásah podmíněn rozhodnutím soudu. Rozhodnutí soudu vydané jinou osobou než soudcem by mohlo představovat pouze určitou jinou zvláštní formu právní ochrany, byť poskytované v rámci soudního řízení. Nesmělo by jít o výkon pravomoci, která je ústavním pořádkem vyhrazena výlučně soudcům. Současně by muselo být zajištěno, že vydání rozhodnutí bez účasti soudce bude moci být kompenzováno v dalších fázích soudního řízení, jejichž součástí bude i přezkum tohoto rozhodnutí soudcem. V opačném případě by předmětné zákonné oprávnění fakticky nahrazovalo, a nikoli jen doplňovalo, ústavně předpokládaný způsob rozhodování soudů a dotčeným účastníkům by neústavně znemožňovalo výkon jejich základního práva na soudní ochranu.

IX.

Ústavnost oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o zastavení exekuce

49. Ustanovení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ ve spojení s úvodní větou napadeného ustanovení zakládá oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o pověřování soudního exekutora, nařízení výkonu rozhodnutí a exekuce k vymožení peněžitého plnění a jejich zastavení v případech, kdy exekučním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Svěření těchto i jiných úkonů soudu zákonem vyšším soudním úředníkům je opodstatněno tím, že tito tvoří odborný personál soudů, který i jinak zajišťuje soudcům kvalifikovaným způsobem podmínky pro výkon jejich funkce. Jednotlivá soudní řízení vyžadují provedení řady úkonů, jejichž povaha je často jednoduchá nebo formální, a tudíž není věcný důvod, aby je nezbytně vykonávali přímo soudci. Vyšší soudní úředníci by navzdory tomu, že se u nich vyžadují nižší kvalifikační předpoklady než u soudců, měli být odborně způsobilí tyto úkony činit sami pod dohledem soudce. Ostatně, i kdyby takovéto zákonné oprávnění neměli, z podstaty jejich funkce by stejně připravovali uvedené úkony a v tomto ohledu zajišťovali potřebnou podporu soudcům. Z hlediska organizace soudů vytváří tato podpora prostor k tomu, aby se soudci mohli soustředit zejména na rozhodování ve věci samé.

50. Rozsah úkonů soudu, které jsou vykonávány prostřednictvím vyšších soudních úředníků, ale také asistentů soudců, justičních čekatelů, soudních tajemníků či soudních vykonavatelů, není marginální. V některých soudních agendách, konkrétně při vydávání platebních rozkazů či v exekučních věcech, jde v posledních letech o statisíce rozhodnutí ročně (podrobné statistické přehledy jsou veřejně dostupné prostřednictvím internetové aplikace infoData: <http://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-agend.html>). Otázka ústavnosti předmětného oprávnění se tak v širších souvislostech významným způsobem dotýká celého současného systému fungování soudnictví, který se s ohledem na rozsah činnosti soudů bez účasti uvedených kvalifikovaných zaměstnanců neobejde. Právě oni ve velké míře přispívají k tomu, že je soudní ochrana v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny poskytována účastníkům řízení bez zbytečných průtahů. Jak naznačilo již vyjádření vlády, srovnatelné řešení lze nalézt i v jiných evropských zemích.

51. Tyto skutečnosti ale samy o sobě nemohou být důvodem prolomení ústavním pořádkem stanovených pravidel výkonu soudní moci. I když jsou vyšší soudní úředníci její součástí, jde o jiné osoby než soudce. S jejich postavením není spojena záruka osobní nezávislosti jako v případě soudců (blíže srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 31/10, body 29 až 35) a k samostatnému výkonu soudní moci nemají ani odpovídající

demokratickou legitimitu. Jakákoli rozhodovací pravomoc, která jim je svěřena v rámci soudního řízení, tak musí obstát z hlediska výše uvedených východisek vztahujícím se k možnému výkonu rozhodovací činnosti soudu jinou osobou než soudcem. Jen tato hlediska jsou určující pro posouzení ústavnosti jednotlivých oprávnění vyšších soudních úředníků.

52. Ústavní soud se dále zabýval oprávněním vyššího soudního úředníka rozhodovat v některých případech o zastavení výkonu rozhodnutí. Jak bylo uvedeno v části týkající se návrhového oprávnění navrhovatele, napadené ustanovení se podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38a občanského soudního řádu vztahuje i na rozhodování o zastavení exekuce. Právě v tomto smyslu má být použito i ve věci, z níž vzešel návrh na zrušení napadeného ustanovení. Vzhledem k tomu, že toto oprávnění vyššího soudního úředníka je na základě napadeného ustanovení vykonáváno jako úkon soudu v rámci soudního řízení, závisí jeho ústavní posouzení z hledisek čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny na zodpovězení dvou otázek: a) zda předmětné oprávnění není vyhrazeno výlučně soudcům, což by znamenalo, že musí být vždy vykonáváno prostřednictvím soudce některým ze způsobů podle čl. 94 odst. 2 Ústavy, a b) zda toto oprávnění nemá za následek, že by soudní řízení jako celek neodpovídalo požadavkům na soudní ochranu plynoucím z ústavního pořádku, zejména čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

53. K první otázce Ústavní soud uvádí, že rozhodnutí o zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce je procesním rozhodnutím, kterým se končí řízení. Z ústavního pořádku nevyplývá, že by rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce bylo výkonem pravomoci, jež by musela být svěřena vždy výlučně soudcům. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v závislosti na důvodu zastavení (§ 268 odst. 1 občanského soudního řádu) může mít toto rozhodnutí povahu meritorního rozhodnutí ohledně dalšího trvání práva, k němuž byl nařízen výkon rozhodnutí nebo exekuce (například bude-li sporné, zda vymáhaná pohledávka zanikla splněním dluhu, což si může vyžádat provedení dokazování). K rozhodování ve věci samé totiž dochází zcela přirozeně i při jiných formách právní ochrany, přičemž samotná tato skutečnost není s to vyloučit oprávnění vyšších soudních úředníků.

54. V případě druhé otázky nutno zdůraznit změny, které doznala zákonná úprava od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Zákon o vyšších soudních úřednících dnes již vylučuje, aby soudní řízení skončilo rozhodnutím vydaným vyšším soudním úředníkem bez možnosti podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek, o němž by rozhodoval soudce. Samotným oprávněním vyššího soudního úředníka se tak nevyčerpává funkce soudu při poskytování ochrany právům podle čl. 90 Ústavy, ani právo účastníků řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Účastník řízení má vždy možnost podat buď řádný opravný prostředek (odvolání, odpor, námitky), nebo, nepřipouští-li takovýto opravný prostředek zákon, námitky podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících, na jejichž základě předseda senátu napadené rozhodnutí potvrdí nebo změní. V případě rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce je tak vždy zachována soudní ochrana prostřednictvím rozhodnutí vydaného soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 odst. 2 Ústavy.

55. Lze jen dodat, že zákon o vyšších soudních úřednících, jehož relevantní části byly shrnuty výše, sice umožňuje, aby vyšší soudní úředník rozhodl o zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce, ten však může tyto či jakékoli jiné úkony soudu vykonávat jen

za předpokladu, že předseda senátu nestanoví jinak. Při výkonu svých oprávnění je rovněž vázán pokyny předsedy senátu, který na jeho činnost dohlíží. Právně a skutkově složité věci navíc vyřizuje vždy předseda senátu. Tato omezení vztahující se k provádění úkonů soudu vyšším soudním úředníkem v podstatě posilují prvky soudní ochrany při jeho rozhodování.

56. Uvedené závěry se přiměřeně uplatní i v případě rozhodování vyššího soudního úředníka o pověřování soudního exekutora a nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce k vymožení peněžitého plnění. Ústavní pořádek nevyhrazuje žádné z těchto procesních rozhodnutí do výlučné pravomoci soudců. Možnost soudní ochrany je plně zajištěna prostřednictvím opravných prostředků, včetně námitek podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících. Lze jen dodat, že toto hodnocení lze vztáhnout i na řadu dalších úkonů vyšších soudních úředníků, a v obecné rovině je – v závislosti na konkrétním prováděném úkonu – uplatnitelné i ve vztahu k oprávněním vykonávaným asistenty soudců, justičními čekateli, soudními tajemníky či soudními vykonavateli.

57. Ústavní soud se provedeným výkladem v souladu s § 13 zákona o Ústavním soudu odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, že úkony soudu mající povahu rozhodnutí musí provádět vždy soudce svým vlastním jménem a na svou vlastní odpovědnost. Podle tohoto nálezu mohou vyšší soudní úředníci konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli, tedy především úkony jednoduché a rutinní povahy (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, zejména body 35, 42 a 43). Takto kategorický výklad podle Ústavního soudu nadále není udržitelný. Vychází totiž z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve své podstatě nahrazuje rozhodování soudce, ačkoli podle platného zákona o vyšších soudních úřednících jde o pouhé doplnění soudního řízení umožňující rychlejší projednání věci, které se – na rozdíl od dřívější zákonné úpravy – nikterak nedotýká ústavních požadavků vztahujících se k rozhodování soudů. Jak již bylo opakovaně uvedeno, účastník řízení se může bez ohledu na toto oprávnění vždy domoci soudní ochrany podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že jeho věc bude projednána a rozhodnuta nezávislým a nestranným soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 odst. 2 Ústavy.

58. Závěrem považuje Ústavní soud za žádoucí poukázat – nad rámec ústavněprávního posouzení – na složitost a obtížnou srozumitelnost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících. Jde jak o celkovou strukturu tohoto ustanovení, tak o některé nepřesnosti zejména legislativně technické povahy. V uvedeném ustanovení se bezdůvodně vyskytuje rozdílné pojmosloví, které ovšem označuje srovnatelný procesní postup. Konkrétně jde o slova „rozhodování o nařízení“ a „nařizování“, jež mají stejný význam. Upozornit je třeba i na to, že toto ustanovení zahrnuje do výčtu úkonů soudu, u nichž se použije, nařízení výkonu rozhodnutí i výkonu exekuce, v případě zastavení tak ale činí jen u výkonu rozhodnutí, a to přestože podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38 občanského soudního řádu bude použitelné i pro případy zastavení exekuce. Ustanovení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících je zároveň částečně obsoletní, neboť jím předpokládaná možnost podání odvolání proti návrhu na zastavení exekuce nemůže nastat. Odvolání lze podat nikoli proti návrhu, nýbrž proti rozhodnutí o tomto návrhu. Uvedené nedostatky sice nezpůsobují neurčitost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, která by znemožňovala jeho výklad a použití, bylo by však namístě, aby zákonodárce zvažil

jinou formulaci tohoto ustanovení, která by do budoucna jakýkoli prostor pro výkladové pochybnosti odstranila.

X.
Závěr

59. Protože Ústavní soud neshledal rozpor § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ s čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny, rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o zamítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení v této části (výrok I.). Ve zbytku tento návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou (výrok II.).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. července 2019

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu