

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Návrh zákona, kterým se mění zákon 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, a další související zákony	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo spravedlnosti	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. ledna 2021
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
Zakotvení objektivních pravidel pro výběr soudců a soudních funkcionářů. Podrobnější úprava vedlejší činnosti soudců. Zefektivnění soudních řízení, na kterých se podílejí přísedící.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
V souvislosti s navrhovaným zúžením institutu přísedících se počítá s promítnutím této změny do státního rozpočtu v podobě úspory v předpokládaném rozsahu cca 6 000 000 Kč. Náklady Justiční akademie v souvislosti s participací na výběrovém řízení na pozice justičních kandidátů a soudců se budou ročně pohybovat ve výši cca 500 000 Kč. Současně vzniknou jednorázové výdaje na zřízení psychologického pracoviště Justiční akademie ve výši cca 3 500 000 Kč. Dále dojde k navýšení personálu Justiční akademie o 1 akademického pracovníka (ve 13. platové třídě), dvou organizačních pracovníků (v 8. platové třídě), dvou psychologů a jednoho akademického pracovníka přijatého na poloviční úvazek (ve 13. platové třídě). Náklady budou hrazeny z rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti.	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ne	
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	

3.5 Sociální dopady: Ne
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon 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, a další související zákony.

1.2. Definice problému

Novela zákona o soudech a soudcích je předkládána v souladu s Legislativním plánem prací vlády na rok 2019.

1.2.1. Výběr soudců

Systém výběru a přípravy budoucích soudců nebyl do nedávné doby u krajských soudů jednotný.

V praxi docházelo k výběru a přípravě justičních čekatelů u čtyř krajských soudů. Pouze dva z těchto krajských soudů pak navrhovali ke jmenování do funkce soudce téměř bezvýhradně justiční čekatele (občas však také docházelo k čistě formálnímu přijetí uchazeče do přípravné služby a takový justiční čekatel pak byl navržen do funkce soudce v řádu měsíců či týdnů). U ostatních krajských soudů sice probíhala příprava justičních čekatelů, ale poměr navrhovaných čekatelů oproti osobám z jiné právní praxe nepřevažoval.

Osoby z jiné právní praxe tvořili většinu mezi osobami navrženými na jmenování na funkci soudce. Podíl justičních čekatelů nebyl ani poloviční. Větší část soudců, kteří byli jmenováni v posledních 10 letech, nikdy neprošla procesem transparentního výběrového řízení.

U některých krajských soudů probíhalo výběrové řízení k obsazení pozic kandidátů na funkci soudce. Tato výběrová řízení byla otevřená všem, kteří splňovali zákonné podmínky ke jmenování. Jiné krajské soudy vybírali budoucí soudce z řad asistentů soudců, což je praktická cesta, jelikož kandidáti se v justici osvědčili a mají potřebné zkušenosti. Problematická je však absence výběrového řízení. U krajského soudu působilo např. 60 asistentů, 15 jich bylo vhodných ke jmenování (zejména s ohledem na věk a odbornou zkoušku) a pro následující rok bylo potřeba 5 nových soudců, pak je tedy otázkou, jak byli vhodní kandidáti vybráni. V takovém případě nelze vyloučit neobjektivní výběr. U jiných krajských soudů nebylo známo, jak probíhá výběr osob, které předsedové překládají ministru jako podnět ke jmenování, jako kandidáti na funkci soudce byly navrhovány osoby z jiné právní praxe, avšak u krajského soudu výběrová řízení neprobíhala.

Systém, kdy není zajištěn jednotný a transparentní výběr soudců, je zcela nevyhovující.

Praxe výběru byla dočasně částečně sjednocena Memorandem o spolupráci ministra spravedlnosti a předsedů krajských soudů. Stále však přetrvává stav, kdy chybí jednotná zákonná úprava tak klíčového institutu jako je výběr soudců.

1.2.2. Výběr funkcionářů

Současná právní úprava je problematická z hlediska neexistence objektivních pravidel pro výběr soudních funkcionářů na zákonné úrovni. Úprava výběru je v současné době stanovena instrukcí ministra spravedlnosti. Výběr soudních funkcionářů je nutné realizovat v rámci transparentních výběrových řízení na základě předem stanovených pravidel a s přihlédnutím k objektivním kritériím. Cílem novely zákona je stanovení objektivních pravidel pro výběr soudních funkcionářů.

1.2.3. Vedlejší činnost soudců

Současná právní úprava zakotvená v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) vykazuje v případě vedlejší činnosti soudců nedostatky především v oblasti absence oznamovací povinnosti ze strany soudců, výslovného zákazu členství v politických stranách a politických hnutí, výslovného působení soudců v orgánech podnikajících právnických osob a absence možnosti vykonávat činnost aktivního sportovce jako vedlejší výdělečnou činnost.

Klíčové oblasti navrhované právní úpravy v oblasti vedlejší činnosti:

- specifikace výkonu správy vlastního majetku;
- povolení výkonu činnosti aktivního sportovce jako vedlejší činnosti soudců;
- zákaz působení soudců v orgánech podnikajících právnických osob;
- zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutích;
- oznamovací režim vedlejší činnosti soudců.

Významným problémem účinné právní úpravy je absence režimu, který by zajistil, že předsedové soudů budou informováni o činnostech, které vedle samotné funkce soudce vykonávají soudci působící na daném soudu. Dalším důvodem legislativní změny zákona o soudech a soudcích je nutnost zahrnutí činnosti aktivního sportovce mezi povolené vedlejší činnosti, samozřejmě se zachováním principu nenarušování důstojnosti soudcovské funkce a neohrožování důvěry v nezávislost a nestrannost soudnictví. Stejně jako je již dnes v případě soudců Ústavního soudu zakotven zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutích, jeví se jako vhodné tuto pojistku nezávislosti a nestrannosti soudnictví zavést i obecně pro všechny soudce v rámci zákona o soudech a soudcích

1.2.4. Přísedící

Významným problémem v současné době souvisejícím s institutem přísedících jsou především důsledky začlenění přísedících do rozhodování v soudních řízeních, tj. administrativní zátěž s tím spojená, nedostatečná participace přísedících na samotném

projednání a rozhodování v rámci řízení i komplikace spojené se sestavováním senátu ze soudce a přísedících pro celé řízení. V této souvislosti je nezbytné provést revizi stávající úpravy institutu přísedících a upravit okruh řízení, ve kterých se přísedící budou podílet na rozhodování.

1.3. Popis existujícího právního stavu

1.3.1. Výběr soudců

Do roku 2018 výběr soudců probíhal tak, že ministr spravedlnosti obdržel podněty od předsedů krajských soudů se jmény kandidátů na funkci soudce a po úvaze seznam kandidátů předložil vládě.¹ Tento proces byl právem neupravený. Ministr spravedlnosti proto vydal instrukci (Instrukce č. 7/2017, ze dne 23. 11. 2017, č.j. 1002/2015-LO-SP, o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce), která měla limitovat jeho úvahu a dávat jasná pravidla, za kterých je možné legitimně očekávat, že bude daný kandidát výše uvedeným procesem navržen na jmenování. Úvaha ministra je ohraničena zákonem o soudech a soudcích, který stanoví předpoklady pro výkon funkce soudce. Instrukcí se mělo zavést výběrové řízení na kandidáty na funkci soudce, aby byl výběr transparentní a pravidla pro jmenování jasná.

V roce 2018 byla účinnost instrukce odložena a nový ministr spravedlnosti uzavřel s předsedy krajských soudů Memorandum o spolupráci při výběru soudců přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy. V současné době je Memorandem zachována dvojkolejnost systému. Krajské soudy, které již tradičně přistupují k výchově budoucích soudců prostřednictvím justičních čekatelů podle vyhlášky o výběru, přijímání a přípravné službě justičních čekatelů a o odborné justiční zkoušce, zachovávají tento postup do nabytí účinnosti nové právní úpravy, která upraví jednotný postup při výběru soudců. Krajské soudy, které v minulosti volily různé přístupy k výběru kandidátů na funkci soudce, budou do nabytí účinnosti nové právní úpravy, která upraví jednotný postup při výběru soudců, postupovat při výběru kandidátů, které předkládají ministrowi k návrhu na jmenování, přiměřeně podle vyhlášky č. 382/2017 Sb., o výběru, přijímání a přípravné službě justičních čekatelů a o odborné justiční zkoušce.

1.3.2. Výběr funkcionářů

Postup ministra spravedlnosti a předsedů krajských soudů při navrhování a jmenování soudců do funkce předsedy okresního, krajského a vrchního soudu upravuje instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 100/2014-OJ-ORGV/3 ze dne 25. července 2014 o postupu při navrhování a jmenování funkcionářů soudu (ve znění změny č. j. MSP-61/2015-OJ-ORGV/12). Postup má formu výběrového řízení, při kterém je posuzován uchazeč o funkci i jeho záměry, které

¹ Jmenování soudců je proces, který upravují mimo jiné ústavní zvyklosti. Takovou ústavní zvyklostí při jmenování soudců v novodobé historii České republiky je reakce prezidenta republiky na podnět ministra spravedlnosti. Od druhé poloviny devadesátých let minulého století pak na podnět vlády. Skutečnost, že se určitý kandidát ocitne na seznamu přiloženém k usnesení vlády, neznamená povinnost hlavy státu tohoto kandidáta jmenovat do funkce soudce.

hodlá realizovat při výkonu funkce. Uchazeč je posuzován komisí, jejíž složení se odvíjí od vyhlášovatele výběrového řízení. Uchazeči jsou posuzováni na základě ústního pohovoru a podkladů, mezi které např. patří představení záměrů spojených s výkonem funkce, včetně cílů, kterých hodlá ve funkci dosáhnout a konkrétních opatření k jejich realizaci. Dále má komise k dispozici stanovisko soudcovské rady soudu, k němuž je uchazeč přidělen a rady soudu, u kterého se o funkci uchází, hodnocení předsedy soudu, hodnocení rozhodovací činnosti.

1.3.3. Vedlejší činnost soudců

V současné právní úpravě je klíčovým ustanovením zákona o soudech a soudcích, týkajícím se vedlejší činnosti soudců, ustanovení § 85. V rámci tohoto ustanovení je upraveno pravidlo týkající se zákazu vedlejší činnosti soudců, s výjimkou správy vlastního majetku, vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti.

Obecným pravidlem platným pro veškerou vedlejší činnost je umožnění výkonu vedlejší činnosti pouze v případech, kdy není narušována důstojnost soudcovské funkce nebo není ohrožována důvěra v nezávislost a nestrannost soudnictví.

Mimo zákon o soudech a soudcích upravuje problematiku vedlejší činnosti soudců také zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V souladu s tímto zákonem je soudce považován za veřejného funkcionáře a vztahují se na něj ustanovení týkající se veřejných funkcionářů. Klíčovým je § 3 tohoto zákona, který ve svém odstavci 1 stanoví: *„Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.“*²

V současné době je často navrhováno, aby byl upraven mechanismus, v rámci kterého by předsedové soudů měli jasnou představu, jaké vedlejší činnosti jejich soudci vykonávají a zda nehrozí narušení soudcovské důstojnosti a důvěry v nezávislost a nestrannost soudnictví. Současně také řada zástupců justice volá po umožnění soudcům vykonávat činnost aktivního sportovce, která nenarušuje důvěru v soudnictví, ale může být v řadě případů také výdělečnou vedlejší činností.

1.3.4. Přisedící

Předpoklady pro ustanovení fyzické osoby přisedícím jsou shodné s předpoklady pro ustanovení fyzické osoby soudcem s tím, že pro soudce je podle § 60 odst. 3 zákona o soudech a soudcích navíc předepsána podmínka vysokoškolského vzdělání získaného

² Srov. § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů.

řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a dále podmínka složení odborné justiční zkoušky.

Podmínky pro ustanovení přísedícím jsou tedy podle § 60 odst. 1 zákona o soudech a soudcích státní občanství České republiky, plná svéprávnost, bezúhonnost, zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruku řádného zastávání funkce, věk nejméně 30 let v den ustanovení a souhlas s ustanovením za přísedícího a s přidělením k určitému soudu.

Přísedícím může být zvolen občan, který je přihlášen k trvalému pobytu v obvodu zastupitelstva, jímž je do funkce volen, a v obvodu soudu, pro který je do funkce volen, nebo který v těchto obvodech pracuje.

Podle § 64 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích přísedící okresních soudů volí zastupitelstva obcí v obvodu příslušného okresního soudu, obvodních soudů v hlavním městě Praze volí přísedící zastupitelstva městské části v obvodu příslušného obvodního soudu, krajských soudů volí zastupitelstva krajů, jejichž území je alespoň zčásti v obvodu příslušného krajského soudu a Městského soudu v Praze volí přísedící zastupitelstvo hlavního města Prahy.

Kandidáty do funkce přísedícího navrhuje členové příslušného zastupitelstva. K navrženým kandidátům si zastupitelstvo vyžádá vyjádření předsedy příslušného soudu. (§ 64 odst. 3 zákona o soudech a soudcích).

Přísedící jsou voleni do funkce na dobu 4 let, přičemž zvolení mohou být opakovaně. Nicméně podobně jako na soudce se i na přísedící vztahuje zásada neslučitelnosti funkcí.

Přísedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Funkce přísedícího je funkcí čestnou. Přísedící má v souvislosti s výkonem funkce obdržet náhradu toho, oč z důvodu vykonávání funkce přísedícího přišel, tedy náhradu ušlé mzdy (ušlého výdělku) a hotových výdajů. Dále přísedícímu náleží náhrada za výkon této čestné a společenské funkce.

Funkce přísedícího může zaniknout ze zákona (§ 96 zákona o soudech a soudcích), odvoláním z funkce (§ 97 zákona o soudech a soudcích) a vzdáním se funkce (§ 98 zákona o soudech a soudcích).

Hlavní oblastí, ve které přísedící působí, jsou pracovněprávní věci a trestní řízení.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

1.4.1. Výběr soudců

Dotčenými subjekty této právní úpravy jsou:

- **Ministerstvo spravedlnosti**

- Ministerstvo spravedlnosti je dotčeným subjektem s ohledem na postavení ministra spravedlnosti při navrhování osob na funkci soudce.

- **Předsedové soudů**

- Předsedové krajských a okresních soudů jsou dotčenými subjekty s ohledem na současnou neexistující právní úpravu, kdy výběr soudců byl donedávna předmětem úvahy jednotlivých funkcionářů a u některých soudů předkládal předseda podněty, aniž by bylo jasné, jak byly osoby navržené do funkce soudce vybrány. S ohledem na aktuální rozdělení soustavy soudů by se mělo tedy jednat o předsedy 97 soudů.

- **Justiční čekatelé**

- Justiční čekatelé jsou dotčenými subjekty s ohledem na povahu své pozice, kdy „čekají“ na jmenování soudcem. K datu 1. 8. 2019 bylo v rámci soudní soustavy evidováno celkem 66 čekatelů. Z toho vyplývá, že by se dotčenými subjekty mohly stát po nabytí účinnosti desítky osob.

- **Asistenti soudců**

- Asistenti soudců jsou dotčenými subjekty s ohledem na to, že u některých soudů byla do nedávné doby cesta k soudcovské funkci právě přes pozici asistenta konkrétního soudce. Asistenti také tvořili v posledních letech velkou skupinu nově jmenovaných soudců. Ke dni 1. 8. 2019 bylo v rámci soustavy soudů evidováno 1151 asistentů.

1.4.2. Výběr funkcionářů

Dotčenými subjekty této právní úpravy jsou:

- **Ministerstvo spravedlnosti**

- Ministerstvo spravedlnosti je dotčeným subjektem v s ohledem na postavení ministra spravedlnosti při navrhování a jmenování funkcionářů soudů.

- **Předsedové soudů a místopředsedové soudů**

- Stávající funkcionáři jsou novou právní úpravou dotčeni v tom rozsahu, že se staví přesná pravidla, kdy není možné opakovaně jmenovat funkcionáře do funkce. Potenciálně by se tato změna do budoucna mohla týkat 97 předsedů soudů a 169 místopředsedů.

- **Soudy**

- Obecně soudy a soudci budou dotčeni novou právní úpravou v rozsahu povinného konání výběrových řízení.

1.4.3. Vedlejší činnost soudců

Dotčenými subjekty této právní úpravy jsou:

- **Ministerstvo spravedlnosti**

- Ministerstvo spravedlnosti je dotčeným subjektem jako orgán stanovující strukturu oznámení o vedlejší činnosti, které budou soudci předsedovi příslušného soudu podávat.

- **Soudci a předsedové soudů**

- Především předsedové soudů jsou v rámci změn v ustanovení o vedlejší činnosti nejvíce dotčenými subjekty, a to s ohledem na zavedení oznamovacího režimu pro vedlejší činnost soudců. Také samotní soudci nejen, že získají v s touto novelou další druh vedlejší činnosti, který bude vyňat z obecného zákazu tuto činnost vykonávat, nicméně dojde k upravení výslovného zákazu jejich členství v politických stranách a politických hnutích a působení v orgánech podnikajících právnických osob a dále budou soudci povinni podávat předsedovi příslušného soudu oznámení o své vedlejší činnosti, ze kterých bude patrné, jakou vedlejší činnost vykonávali, pro jaký subjekt. Jedná se tedy o rozšíření povinností cca 3000 soudců a 97 předsedů soudů.

1.4.4. Přisedící

Dotčenými subjekty této právní úpravy jsou:

- **Soudy**

- Především předsedové soudů jakožto subjekty odpovědné za sestavování rozvrhů práce budou muset učinit změny v souvislosti s plánem rozdělení agendy mezi jednotlivé senáty, resp. samosoudce.

- **Přisedící**

- Přisedící, kteří budou ke dni nabytí účinnosti vykonávat funkci, budou novou právní úpravou dotčeni v tom rozsahu, že dojde k revizi řízení, na kterých se přisedící podílejí. K 1. 6. 2018 působilo u soudů celkem 5 415 přisedících.

1.5. Popis cílového stavu

1.5.1. Výběr soudců

Cílem předkládaného návrhu zákona je nastavení jednotných pravidel při výběru soudců. Výběr budoucích soudců je jedním z klíčových aspektů pro kvalitu justice jako celku a je nutné, aby byl nastaven transparentní systém, který bude založen na objektivních kritériích a vyloučí jakékoli pochybnosti o procesu jmenování soudcem.

1.5.2. Výběr funkcionářů

Postavení soudních funkcionářů je v České republice specifické, jedná se o představitele justice, kteří vykonávají státní správu soudů a mají v tomto smyslu rozsáhlé pravomoci a vedle Ministerstva spravedlnosti určující vliv na chod soudů. Silné postavení zastávají předsedové krajských soudů, kteří významně ovlivňují personální složení a hospodaření všech

okresních soudů v jejich obvodu. Specifickému a významnému postavení musí odpovídat i právní úprava jejich výběru a jmenování. Soudní funkcionáři by měli být jmenováni pouze na základě výsledků výběrového řízení, pro které zákon o soudech a soudcích stanoví základní mantinely.

1.5.3. Vedlejší činnost soudců

Cílem předkládaného návrhu zákona je zpřehlednění výkonu vedlejší výdělečné činnosti soudců, stejně jako rozšíření povolených činností. Současně je cílem také výslovně upravit zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutích a jejich působení v orgánech podnikajících právnických osob.

1.5.4. Přisedící

Cílem předkládaného návrhu zákona je zefektivnění soudního rozhodování, na kterém se přisedící podílejí. Jde o snahu vyhovět aplikační praxi o omezení účasti laického prvku v rámci rozhodování v trestním řízení. Současně se však jeví jako vhodné přisedící ponechat v rámci rozhodování o zvláště závažných zločinech s výjimkou zvláště závažných zločinů hospodářské nebo majetkové povahy.

1.6. Zhodnocení rizika

1.6.1. Výběr soudců

Rizikem je v současné době neexistující zákonná úprava, která by jednotně stanovila způsob výběru soudců. U krajských soudů probíhá výběr soudců ve dvou různých režimech (už po nastalém sjednocení, které ovšem není zakotveno zákonem), což není dlouhodobě vhodný model. Pro výběrová řízení na funkci soudce neexistují zákonná pravidla. Výběr soudců je klíčový pro fungování a kvalitu justice.

1.6.2. Výběr funkcionářů

Rizikem současné právní úpravy, která na úrovni zákona neexistuje a úprava výběrového řízení je stanovena instrukcí ministra, je nestálost úpravy a možnost rychlých změn, kdy nelze vyloučit politickou motivaci změny výběru soudních funkcionářů z pozice moci výkonné.

1.6.3. Vedlejší činnost soudců

V případě, že nedojde k přijetí změny zákona o soudech a soudcích v oblasti vedlejší činnosti, bude nadále předmětem diskuzí, zda jsou soudci oprávněni vykonávat činnost aktivního sportovce jako činnost výdělečnou, stejně jako bude nadále platit aktuální stav, kdy předsedové soudů nebudou informováni o tom, jakou vedlejší činnost soudci jejich soudů vykonávají a zda tím není ohrožena důvěra v nezávislost a nestrannost soudnictví. Stejně tak nebude z hlediska právní jistoty jasné, jaké činnosti související se správou vlastního majetku především v oblasti členství v orgánech bytových družstev a podobných uskupeních, jsou soudcům umožněny jako výdělečné. Současně je jeví jako vhodné výslovně upravit zákaz

působení soudce ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob.

V případě, kdy nebude výslovně upraven zákaz členství soudce v politických stranách a politických hnutích, bude zachována současná situace, kdy je nutné zákaz členství soudce v politických stranách a politických hnutích dovozovat výkladem prostřednictvím ustanovení, týkajících se práv a povinností soudců ve spojení s výkladem Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Určitým rizikem této předkládané právní úpravy je zvýšení administrativní zátěže kladené na předsedy soudů v souvislosti se zavedením oznamovacího režimu vedlejší činnosti, nicméně de facto dojde pouze k rozšíření počtu informací, které budou předsedové soudů o soudcích příslušného soudu uchovávat, což bude kompenzováno zvýšením informovanosti předsedy soudu o vedlejších činnostech vykonávaných jednotlivými soudci. Současně, aby tato administrativní náročnost nebyla nepřiměřená, dochází k limitaci povinnosti podávat oznámení pouze na případy, kdy daný soudce vykonával vedlejší činnost, u které výše celkového ročního příjmu přesáhne 20 % jeho ročního platu soudce.

1.6.4. Přisedící

Institut přisedících je odbornou veřejností vnímán jako institut sice teoreticky prospěšný, nicméně v praxi nedobře fungující. Je poukazováno na okolnost, že je obtížné získat dostatečný počet kvalitních přisedících. Velká část přisedících je pasivní a o výkon funkce neprojevují skutečný zájem. Pouze malá část přisedících dokáže být pro předsedu senátu přínosem.

V případě, kdy by byl institut přisedících zachován v rámci soudních řízení, popř. pravomoci přisedících pouze určitým způsobem omezeny, lze předpokládat, že dojde k zmírnění shora uvedených praktických problémů.

2. Návrh variant řešení

2.1. Výběr soudců

a) Odborná justiční zkouška

Varianta 0: Zachování stávajícího okruhu osob, které mají přístup k odborné justiční zkoušce.

Zachování odborné justiční zkoušky jako završení přípravy na funkci soudce. Stávající znění ustanovení § 117 zákona o soudech a soudcích, které umožňuje složení zkoušky dalším osobám, by zůstalo beze změny.

Varianta I.: Přístup k odborné justiční zkoušce pouze pro asistenty soudce.

Odborná justiční zkouška by byla limitována pouze pro asistenty soudce, a to v návaznosti na změny v přípravě justičních kandidátů.

Varianta II.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby uvnitř justice.

Složení justiční zkoušky by bylo umožněno, vedle asistentů soudců, také vyšším soudním úředníkům.

Varianta III.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby vně justice.

Ministerstvo by umožnilo složit odbornou justiční zkoušku asistentům, vyšším soudním úředníkům a také odborníkům ze státní správy.

b) Justiční kandidát

Varianta 0: Zachování stávajícího modelu justičního čekatelství.

Příprava budoucího soudce by byla i nadále probíhala v systému čekatelství.

Varianta I.: Příprava na funkci soudce po složení justiční zkoušky.

Na funkci soudce by již byli připravováni pouze kandidáti, kteří úspěšně prošli odbornou justiční zkouškou (nebo jinou srovnatelnou profesní zkouškou).

c) Výběrové řízení na funkci soudce

Varianta 0: Stávající stav by byl nezměněn, i nadále by nebyl upraven transparentní výběr kandidátů na funkci soudce.

Varianta I.: Praxe justičního kandidáta jako podmínka.

Každý, kdo by se ucházel o místo soudce, by v posledních několika letech musel projít odbornou přípravou na výkon funkce soudce.

Varianta II.: Odborníci vně justice.

Odborníkům z jiných právnických profesí by bylo umožněno ucházet se o místo soudce, aniž by prošli přípravou na funkci soudce. Jednalo by se pouze o zkušené odborníky s mnohaletou praxí.

2.2. Výběr funkcionářů

Varianta 0: Platná právní úprava zůstane nezměněna. Varianta 0 nebude dále u jednotlivých variant samostatně uváděna.

a) Zákaz opakovaného jmenování

Varianta I.: Zákaz opakovaného jmenování do téže funkce u téhož soudu nebo soudu téhož stupně.

Zákon by stanovil úplný zákaz opakovaného jmenování funkcionářů bez rozdílů stupně soudu a bez dalších výjimek.

Varianta II.: Umožnění opakovaného jmenování ve specifických případech.

Zákon by stanovil jednotlivá kritéria, za kterých by bylo možné zákaz opakovaného jmenování prolomit. Jednalo by se například o situace, kdy se do prvního výběrového řízení nepřihlásil žádný uchazeč, výběrové řízení bylo vyhlášeno v druhém kole a do tohoto kola by se již mohl přihlásit stávající funkcionář soudu.

Varianta III.: Umožnění opakovaného jmenování u soudů téhož stupně.

Předsedům okresních soudů by mělo umožněno vykonávat mandát opakovaně, a to u soudu téhož stupně (jiný okresní soud). U předsedů krajských soudů by pak platil zákaz opakovaného jmenování do funkce u soudu téhož stupně na určité časové období.

b) Předpoklad pro jmenování – doba výkonu funkce soudce

Varianta I.: Jednotná doba výkonu funkce soudce pro všechny funkcionáře.

Zákon by stanovil jednotnou dobu výkonu funkce soudce jako předpokladu pro výkon funkce předsedy nebo místopředsedy soudu. V rámci této varianty lze hovořit o dalších podvariantách, a to stanoví konkrétního počtu let, které stanovit jako předpoklad (3, 5, 10, 15 let).

Varianta II.: Rozlišení doby výkonu funkce soudce podle stupně soudů.

Doba výkonu funkce soudce by byla odstupňovaná v závislosti na stupni soudu, u kterého by byla funkce předsedy a místopředsedy obsazována. U okresních soudů by byl předpoklad doby výkonu funkce soudce stanoven nejnižší, u krajského soudu by bylo nutné vykonávat funkci soudce déle a nejkoušenější soudci – funkcionáři by mohli působit u vrchních, potažmo nejvyšších soudů.

c) Manažerské vzdělávání

Varianta I.: Předpoklad pro výkon funkce předsedy a místopředsedy.

Zákon by stanovil vzdělání jako předpoklad pro výkon funkce předsedy a místopředsedy. Uchazeči by tento předpoklad museli splňovat již v okamžiku přihlášení do výběrového řízení.

Varianta II.: Vzdělávání předsedů a místopředsedů.

Manažerské vzdělávání předsedů a místopředsedů by bylo stanoveno jako povinnost spojená s funkcí. Uchazeč by tedy nemusel splňovat podmínku absolvovaného vzdělání již v okamžiku přihlášení do výběrového řízení, ale v rámci výkonu funkce předsedy a místopředsedy by byl povinen vzdělávání absolvovat do určité doby od nástupu do funkce.

2.3. Vedlejší činnost soudců

a) Specifikace správy vlastního majetku

Varianta 0 – Zachování současného stavu

V případě zachování současného stavu by byla zachována nejistota v případě specifikace, zda působení soudců v orgánech bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a jiných právnických osobách, jejichž hlavní předmět činnosti je zaměřen na uspokojování bytových potřeb svých členů, je či není povolenou výdělečnou činností vztahující se pod pojem správa vlastního majetku.

Varianta I. – Specifikace správy vlastního majetku

Došlo by k bližší specifikaci povolené vedlejší činnosti ve formě správy vlastního majetku, v rámci které by bylo jasně uvedeno, že do povolené vedlejší výdělečné činnosti lze také zahrnovat působení soudců v orgánech bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a jiných právnických osobách, jejichž hlavní předmět činnosti je zaměřen na uspokojování bytových potřeb svých členů.

b) Činnost aktivního sportovce

Varianta 0 – Zachování současného stavu

V případě zachování současného stavu by byla zachována nemožnost vykonávat sportovní činnost jako výdělečnou.

Varianta I. – Rozšíření povolených činností o činnost aktivního sportovce

Došlo by k rozšíření výjimky ze zákazu výkonu vedlejší činnosti soudce o činnost aktivního sportovce, díky čemu by bylo umožněno soudcům vykonávat sportovní činnost nejen jako vedlejší volnočasovou aktivitu, ale také jako výdělečnou činnost.

Varianta II. Zákaz výkonu činnosti aktivního sportovce

V případě výslovného zákazu činnosti aktivního sportovce jako vedlejší výdělečné činnosti soudců by byl pouze potvrzen současný právní stav, kdy sportovní činnosti není součástí činností, které tvoří výjimku ze zákazu výkonu výdělečných činností a je tedy a contrario zakázána.

c) Zákaz členství v politických stranách a politických hnutích

Varianta 0 – Zachování současného stavu

V současné době není výslovně upraven zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutích.

Varianta I. – Zavedení výslovného zákazu členství soudců v politických stranách a politických hnutích

Zákaz působení soudců v politických stranách a politických hnutích by byl výslovně upraven v § 85 zákona o soudech a soudcích, čímž by byla posílena právní jistota a princip dělby moci spolu s principem nezávislosti a nestrannosti soudnictví.

d) Oznamovací režim

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Za účinnosti současné právní není umožněno předsedům soudů zjistit, jaké vedlejší činnosti soudci jejich soudů vykonávají. Oznamovací režim vedlejší činnosti není zákonem upraven. Ustanovení § 85 umožňuje vykonávat povolenou vedlejší činnost v případě, kdy není narušena důstojnost soudcovské funkce nebo není ohrožena nezávislost a nestrannost soudnictví.

Varianta I. – Zavedení oznamovacího režimu vedlejší činnosti v omezeném rozsahu

Tato varianta počítá se zavedením oznamovacího režimu, ale pouze co do informování o předmětu a způsobu vykonávané činnosti, která byla vykonávána. V takovém případě by soudce předsedovi svého soudu pravidelně jednou ročně sdělil pouze informaci, jakou činnost vykonával, ale již by neinformoval předsedu o tom, pro jaký subjekt a v jakém rozsahu byla tato činnost vykonávána.

Varianta II. – Zavedení oznamovacího režimu vedlejší činnosti v plném rozsahu

Varianta II. počítá s tím, že by soudci kromě informací týkajících se vedlejší činnosti podávali také informace týkající se subjektu, pro který byla tato činnost vykonávána, místa výkonu takové činnosti a časového rozsahu.

2.4. Přisedící

Varianta 0 – Zachování současného stavu

V případě zachování současného stavu by nedošlo k vyřešení současných problémů, které jsou s výkonem funkce přisedících spojovány, především v oblasti obsazování senátů, řešení případných průtahů v řízení z důvodu nemožnosti sladit harmonogram soudce s přisedícími popř. v oblasti pasivního přístupu laiků k výkonu této čestné funkce.

Varianta I. – Omezení institutu přisedících v trestních věcech na rozhodování o zvlášť závažných zločinech s výjimkou zvlášť závažných zločinů podle hlavy V a VI zvláštní části trestního zákoníku a vybraných trestných činech.

V rámci varianty I. by spolurozhodování přisedících bylo omezeno na věci, ve kterých mohou uplatnit svůj pohled laika.

Skutečnost, zda by se řízení konalo před samosoudcem nebo senátem by záviselo na tom, zda půjde o přečin a zločin, který není zvlášť závažným zločinem (příslušnost samosoudce), anebo o zvlášť závažný zločin (příslušnost senátu). Tato úprava by byla navíc doplněna konkrétním výčtem dalších trestných činů, o nichž by měl soud rozhodovat v senátu, ačkoliv nejde o zvlášť závažné zločiny. Jde o doplnění tří trestných činů podle příslušných ustanovení, jejichž nezařazení do okruhu trestných činů, o nichž rozhoduje senát, by mohlo činit v praxi potíže v případě potřeby překvalifikovat je po provedeném dokazování na jiný závažnější trestný čin, k jehož projednání je příslušný senát.

Varianta II. – Zapojení zástupců zájmových profesí do rozhodování v pracovněprávních věcech se formě přisedících

Variantou je také zavedení nového druhu přisedících v pracovních věcech, a to přisedící, kteří jsou vybíráni z řad zaměstnavatelů a zaměstnanců. Senát by tedy byl složen z jednoho soudce – předsedy senátu, jednoho přisedícího z řad zaměstnavatelů a jednoho přisedícího z řad zaměstnanců.

Varianta III. – Úplné zrušení institutu přisedících

Poslední variantou je zrušení přisedících v trestních i pracovněprávních věcech. Přisedící by se tak na rozhodovací činnosti soudů nadále nepodíleli.

Naznačená varianta též vyloučí problémy s přisedícími vyplývajícími z nedostatku jejich skutečného zájmu o výkon funkce, jejich vysokého věku apod., kdy podle získaných poznatků je účast přisedících často pouze formální.

Nevýhodou tohoto řešení je ztráta laického prvku. Ten však má dopady na rozhodování soudů pouze, pokud je institut přisedících funkční v praxi, tedy zejména pokud je k dispozici dostatečný počet osob, skutečně ochotných a schopných řádně vykonávat funkci přisedícího.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant

3.1. Náklady

3.1.1. Výběr soudců

a) Odborná justiční zkouška

Varianta 0: Zachování stávajícího okruhu osob, které mají přístup k odborné justiční zkoušce

Zachování odborné justiční zkoušky jako završení přípravy na funkci soudce je spojeno s původním systémem přípravy a výchovy soudců, který byl připravován v době, kdy neexistovala věková hranice pro výkon funkce soudce. Stávající znění ustanovení § 117 zákona o soudech a soudcích, které umožňuje složení zkoušky dalším osobám, je velmi nepřehledné a nesystematické. Úprava neodpovídá současné převážné praxi.

Varianta I.: Přístup k odborné justiční zkoušce pouze pro asistenty soudce

Limitace přístupu k odborné justiční zkoušce by mohla způsobit další nezáměr o pozici vyššího soudního úředníka. Kompetence asistenta soudce se odvíjí od kompetencí vyššího soudního úředníka, které jsou stanoveny zákonem o vyšších soudních úřednících. V takovém případě by se jednalo o přibližně 1200 asistentů, kteří by ke zkoušce měli přístup.

Varianta II.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby uvnitř justice

Jedná se o variantu blízké současné právní úpravě bez justičních čekatelů. Mezi negativa této varianty lze zařadit to, že by se část potenciálních uchazečů o justiční přípravu na pozici justičního kandidáta nedostala ke složení odborné justiční zkoušky, což by mohlo vést k uzavření justice.

Varianta III.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby vně justice

Ministerstvo by umožnilo složit odbornou justiční zkoušku také odborníkům ze státní správy, což i přes stanovené limitace přinese vyšší míru zatížení ministerstva, lze předpokládat i v řádech desítek uchazečů ročně. Negativem také může být, že sice dojde k formálnímu umožnění složení zkoušky, avšak v praxi se ustálí přístup, že jako uchazeč mimo profesi je téměř nemožné zkoušku složit (jak se tomu stalo u jiných právnických povolání).

b) Justiční kandidát

Varianta 0: Zachování stávajícího modelu justičního čekatelství

Příprava budoucího soudce by i nadále probíhala v systému čekatelství. Negativem této varianty je, že systém byl vytvořen v době, kdy neexistovala věková hranice pro funkci soudce a byl silně preferován kariérní model soudce. Předpokládalo se, že absolvent právnické fakulty nastoupí do přípravné služby a po 3 letech přípravě složí odbornou justiční zkoušku a bude jmenován. V současné době čistý systém čekatelství praktikují 4 krajské soudy, avšak i tyto soudy se odchýlily od původního modelu a do čekatelského systému jsou přijímáni čekatelé, kteří mají složenou profesní zkoušku nebo výhradně čekatelé, kteří dosáhli určitého věku, aby završením přípravy mohlo být jmenování. Stejně tak není důsledně zachována délka přípravné služby.

Varianta I.: Příprava na funkci soudce po složení justiční zkoušky

Na funkci soudce by již byli připravováni pouze kandidáti, kteří úspěšně prošli odbornou justiční zkouškou (nebo jinou srovnatelnou profesní zkouškou).

V případě výběrového řízení na pozici justičního kandidáta je v současnosti Justiční akademie, která by měla zajišťovat test aplikace práva, personálně a technicky vybavena na realizaci tohoto testu. Proto se nepředpokládá s dopadem úpravy tohoto typu výběrového řízení na státní rozpočet.

Také v případě výběrového řízení na pozici konkrétního soudce bude nutné ze strany Justiční akademie zajistit přípravu a průběh testů aplikace práva, které budou kandidáti v daném výběrovém řízení řešit. Justiční akademie testy aplikace práva spolu s jejich odůvodněním připravuje ve spolupráci s autory z řad soudců a odborníků z právnických fakult, kteří mají s Justiční akademií uzavřenou dohodu o provedení práce. Celková cena jednoho testu aplikace práva při nynějším počtu otázek (celkem 40 otázek) je 14.500 Kč z položky ostatní osobní náklady. Za předpokladu, že test bude připravován 4x ročně (nadále ve složení 10 testových otázek tříbodových, cena jedné otázky 700 Kč a 30 testových otázek jednobodových, cena jedné otázky 250 Kč) budou celkové roční náklady na přípravu testu aplikace práva 58.000 Kč.

Justiční akademie pro účely testování vyvinula během roku 2018 novou verzi aplikace TSU, která do této doby sloužila pouze pro testování insolvenčních správců a byla technicky i funkčně značně zastaralá. V současné době v ní probíhají jak testy pro kandidáty na pozici justičních a právních čekatelů, tak testy aplikace práva pro justiční kandidáty. Náklady na její servis a programové aktualizace jsou odhadovány na 80.000 Kč ročně.

V současné době je tato činnost v kompetenci 1 akademického pracovníka (13. platová třída) a 2 organizačních pracovníků (8. platová třída).

Justiční akademie bude současně zajišťovat školení členů výběrových komisí, a to jak v případě výběrového řízení na pozici justičního kandidáta, tak i v případě závěrečného hodnocení. V této souvislosti je předpokládáno, že by tato školení byla součástí vzdělávacího plánu Justiční akademie. Aktuální cena jednoho semináře je 19.600 Kč (lektorné pro 2 lektory činí 700 Kč/hod z položky ostatní osobní náklady) a 7.110 Kč na stravné (provozní náklady). Je počítáno s tím, že by se v případě školení komisařů a hodnotitelů jednalo o výcvikový seminář s maximálním počtem 20 účastníků. Počet školení však bude záviset na počtu členů komisí a jejich obměně. Roční náklady jsou tedy odhadovány za 3 semináře ve výši 58.800 Kč (ostatní osobní náklady) a 21.330 Kč za stravné (provozní náklady).

V souvislosti s vytvořením pracovních komisí, připravujících metodiku vzdělávání asistentů a metodiku závěrečného hodnocení justičního kandidáta je předpokládáno organizování setkání těchto komisí v gesci Justiční akademie. Jednalo by se o pracovní setkání a členové pracovních komisí by byli placeni z rozpočtu Justiční akademie. Vzhledem k požadavku na

tvorbu metodických materiálů je navrhována odměna nejméně 1.000 Kč/hod, která by byla vyplácena v rámci uzavřené dohody o provedení práce, podobně, jako shora uvedené lektorné (ostatní osobní náklady). Předpokládané roční náklady jsou ve výši cca 50.000 Kč (ostatní osobní náklady) a 30.000 Kč (stravné). Mezi další náklady je nutné zahrnout také počítačové vybavení, tj. 2x pevný počítač (30.000 Kč) a 1x notebook (20.000 Kč).

Navýšení nákladů lze předpokládat i v souvislosti se zřízením Psychologického pracoviště Justiční akademie, kdy jsou předpokládány následující personální a finanční náklady:

- 2 místa psychologů a 1 místo organizačního pracovníka – cca 1.527.120 Kč /rok (bez osobního příplatku)
- 4 kompletní testovací stanoviště na PC – Vídeňský testový systém – cca 2.321.498 Kč bez DPH
- zavedení metody tužka – papír – cca 783.799 Kč
- výroba zabezpečeného serveru pro poskytování on-line poradenství – cca 100.000 Kč
- vybavení kanceláře pro 3 zaměstnance – cca 100.000 Kč

Bez úhrady těchto nákladů není možné Psychologické pracoviště Justiční akademie zřídit.

c) Výběrové řízení na funkci soudce

Varianta 0: Stávající stav by byl nezměněn, i nadále by nebyl upraven transparentní výběr kandidátů na funkci soudce.

Varianta I.: Praxe justičního kandidáta jako podmínka

Každý, kdo by se ucházel o místo soudce, by v posledních několika letech musel projít odbornou přípravou na výkon funkce soudce. Negativem této varianty je, že by mohla odradit právníky z jiné právní praxe od vstupu do justice, když by po každém, kdo by se ucházel o funkci soudce, požadovala absolvování odborné přípravy.

Varianta II.: Odborníci vně justice

Odborníkům z jiných právnických profesí by bylo umožněno ucházet se o místo soudce, aniž by prošli přípravou na funkci soudce. Jednalo by se pouze o zkušené odborníky s mnohaletou praxí. Negativem se může jevit, že někteří kandidáti na funkci soudce by neprošli systematickou odbornou přípravou.

3.1.2. Výběr funkcionářů

a) Zákaz opakovaného jmenování

V případě zakotvení úplného zákazu opakovaného jmenování může dojít k významným personálním problémům na menších soudech, které by přišly o zkušené funkcionáře. U těchto soudů by mohlo docházet k tomu, že pozice předsedy nebo místopředsedy není obsazena nejvhodnějším kandidátem, ale kandidátem, který je z hlediska vhodnosti tzv. „dalším v pořadí“, nebo dokonce kandidátem, který je pouze „ochoten funkci vykonávat“. Negativem variant II. a III. je pak závěr Ústavního soudu, který ve svém nálezu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, publ. pod č. 294/2010 Sb., dospěl k závěru, že již samotná možnost opětovného jmenování soudních funkcionářů ohrožuje ústavně zaručenou nezávislost a nestrannost soudců.

b) Předpoklad pro jmenování – doba výkonu funkce soudce

U varianty I. - Jednotná délka doby výkonu funkce soudce – je nutné konstatovat, že nereflektuje jednotlivé stupně soudů. Varianta II. se může jevit jako nadbytečná regulace, a to také s ohledem na zakotvení zákazu opakovaného jmenování. V praxi by mohly nastat problémy s hledáním vhodných uchazečů, kdy by se mohlo stát, že u vrchního soudu by teoreticky existoval schopný uchazeč, ale již by nesplňoval praxi soudce v délce 15 let nebo vyšší.

c) Manažerské vzdělávání

V případě varianty I. (předpoklad pro výkon funkce předsedy a místopředsedy) by uchazeči museli splňovat předpoklad již v okamžiku přihlášení do výběrového řízení. Hrozí tedy, že by tento předpoklad eliminoval některé uchazeče, kteří neměli reálnou možnost vzdělání absolvovat. Poptávka po vzdělávacích kurzech by také pravděpodobně přesahovala nabídku a finanční dopady by byly mnohem vyšší. Nákladem varianty II. je finanční dopad na Justiční akademii, která by vzdělávání zajišťovala. Funkcionáři soudů by také měli v rámci již tak náročné funkce další povinnost, která se může jevit jako časově náročná.

Justiční akademie v současné době realizuje projekt manažerského vzdělávání finančně podpořený z EU, který zahrnuje cyklus 3 seminářů pro předsedy a místopředsedy soudů zakončený certifikátem. Do tohoto cyklu je zapojeno 139 manažerů.

Lektorné v rámci těchto kurzů je 1.500 Kč/hod. Bylo stanoveno na základě provedeného průzkumu trhu, kdy se hodinová mzda takto kvalifikovaných lektorů pohybuje v rozmezí 1.500 Kč – 3.000 Kč/hod. Jedná se o expertní lektorské služby, zahrnující vysoce odbornou přípravu seminářů s ohledem na speciální potřeby soudů a státních zastupitelství, včetně přípravy výukových podkladů a prezentací pro účastníky.

Na základě této zkušenosti se zajištěním kvalitních lektorů pro organizaci seminářů pro manažery justice doporučujeme i po skončení projektu (rok 2020) zachovat lektorné pro tento typ vzdělávání ve výši 1.500 Kč/hod. Odhad ročních nákladů na manažerské vzdělávání je předpokládán následující: 1x za rok cyklus tří návazných seminářů se dvěma lektory - 126.000 Kč (ostatní osobní náklady) a stravné ve výši 21.330 Kč (provozní náklady).

3.1.3. Vedlejší činnost soudců

a) Specifikace správy vlastního majetku

V souvislosti s navrhovanou specifikací správy vlastního majetku se jeví jako nejvhodnější zavedení demonstrativního výčtu, které oblasti v případě působení v orgánech bytových družstev a podobných organizacích spadají pod pojem správa vlastního majetku, jelikož sice dojde k úpravě dalšího výčtu v rámci § 85, nicméně bude zavedením tohoto výčtu posílena právní jistota.

b) Činnost aktivního sportovce

S ohledem na možná legislativní řešení jsou v souvislosti s úpravou povolených vedlejších činností zvažovány v zásadě dvě možnosti, a sice varianta 0 – zachování současné právní úpravy a varianta I. – rozšíření povolených činností o výkon sportovní činnosti. Ani jedna z těchto variant s sebou nepřináší náklady.

c) Zákaz členství v politických stranách a politických hnutích

V oblasti zákazu členství soudců v politických stranách a politických hnutích se jeví jako možné také dvě varianty řešení. Jako první lze označit variantu ponechání současného stavu, tj. neupravení výslovného zákazu členství soudců v politických stranách v zákoně o soudech a soudcích. Tato varianta stejně jako varianta upravení výslovného zákazu členství soudců v politických stranách a politických hnutích nepřináší finanční náklady na svou realizaci.

d) Oznamovací režim

Zavedení oznamovací povinnosti je jednou z možností jak reagovat na problematiku neinformovanosti předsedů soudů o vedlejší činnosti vykonávané soudci na jejich soudu. Pokud by byla zachována současná právní úprava, nebyla by tato problematická otázka vůbec řešena a nedošlo by ke zvýšení administrativní zátěže předsedů soudů, nicméně nebyly by v této oblasti posíleny principy dělby moci a nezávislosti a nestrannosti soudnictví.

V případě zavedení navrhovaného oznamovacího režimu, v rámci kterého by soudci byli povinni každoročně předsedovi soudu sdělovat informace týkající se druhu jejich vedlejší činnosti, dojde sice ke zvýšení administrativní zátěže předsedů soudů, ale tato zátěž bude kompenzována získanými informacemi, které bude mít předseda soudu k dispozici. Zvýšení finančních nákladů se v tomto případě nepředpokládá, nicméně dojde k rozšíření kompetencí 97 předsedům soudů.

3.1.4. Přísedící

Omezení podílu přísedících na rozhodování soudů je spojeno s jistou finanční úsporou, jejíž výše se odvíjí od toho, v jakém rozsahu bude institut přísedících omezen, popř. zda bude zrušen úplně. V případě zachování současného stavu jsou předpokládány v souladu s dosavadními statistikami náklady ve výši cca 14 000 000 Kč ročně na zabezpečení náhrad přísedících. (V roce 2013 bylo vyplaceno přísedícím na náhradách celkem 13 416 803 Kč

a v roce 2014 celkem 13 687 757 Kč, v roce 2014 celkem 13 451 480 Kč, v roce 2015 celkem 13 595 241 Kč, v roce 2016 celkem 13 715 113 Kč a v roce 2017 celkem 14 020 923 Kč).

V případě, že by došlo k omezení působení přísedících v rámci soudního rozhodování, došlo by k úspoře finančních prostředků, které by mohly být následně použity na zvýšení odměn, resp. náhrad přísedících. V této souvislosti lze hovořit o úspoře ve výši cca 6 000 000 Kč.

3.2. Přínosy

3.2.1. Výběr soudců

a) Odborná justiční zkouška

Varianta 0: Zachování stávajícího okruhu osob, které mají přístup k odborné justiční zkoušce

Zachování odborné justiční zkoušky jako završení přípravy na funkci soudce je spojeno s původním systémem přípravy a výchovy soudců. Stávající znění ustanovení § 117 zákona o soudech a soudcích, které umožňuje složení zkoušky dalším osobám, by zůstalo nedotčeno.

Varianta I.: Přístup k odborné justiční zkoušce pouze pro asistenty soudce

Limitace přístupu k odborné justiční zkoušce by mohla znamenat zvýšení zájmu o pozici asistenta soudce, avšak za cenu mnohdy špatné motivace. Pozitivem by zajisté také bylo snížení počtu uchazečů o zkoušku, což by mělo pozitivní dopad na administrativní zatížení ministerstva.

Varianta II.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby uvnitř justice

Jedná se o variantu blízkou současné právní úpravě, avšak bez justičních čekatelů. Pozitivem by mohla být přehlednost právní úpravy, kdy by přístup k justiční zkoušce měly pouze osoby působící v justici. Zároveň je tato varianta nejbližší smyslu odborné justiční zkoušky.

Varianta III.: Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby vně justice

Ministerstvo by umožnilo složit odbornou justiční zkoušku také odborníkům ze státní správy, což by mohlo justici přinést odborníky zejména do oblasti správního soudnictví. Justice by měla vybírat z nejlepších kandidátů, rozšíření počtu možných uchazečů o odbornou přípravu na funkci soudce by tedy mělo mít pozitivní vliv na celou justici.

b) Justiční kandidát

Varianta 0: Zachování stávajícího modelu justičního čekatelství

Příprava budoucího soudce by i nadále probíhala v systému čekatelství. Pozitivem zachování současného stavu by zajisté byla akceptace ze strany krajských soudů, které tento přístup v současné době praktikují.

Varianta I.: Příprava na funkci soudce po složení justiční zkoušky

Na funkci soudce by již byli připravováni pouze kandidáti, kteří úspěšně prošli odbornou justiční zkouškou (nebo jinou srovnatelnou profesní zkouškou). Pozitivem této varianty je sjednocení přípravy všech kandidátů do jednoho okamžiku, tedy po ověření odborných znalostí profesní zkouškou a ve věku blízkém možnému jmenování.

c) Výběrové řízení na funkci soudce

Varianta I.: Praxe justičního kandidáta jako podmínka

Každý, kdo by se ucházel o místo soudce, by v posledních několika letech musel projít odbornou přípravou na výkon funkce soudce. Pozitivem této varianty je zajisté to, že by všichni budoucí soudci prošli průpravou v justici.

Varianta II.: Odborníci vně justici

Odborníkům z jiných právnických profesí by bylo umožněno ucházet se o místo soudce, aniž by prošli přípravou na funkci soudce. Jednalo by se pouze o zkušené odborníky s mnohaletou praxí. Pozitivem této úpravy je otevření justice odborníkům z jiné právní praxe a obohacení justice o zkušenosti, které na soudě není možné získat.

3.2.2. Výběr funkcionářů

a) Zákaz opakovaného jmenování

Při právní úpravě dle varianty I. by právní úprava byla v souladu se závěry Ústavního soudu. Přínosem by bylo posílení nestrannosti a nezávislosti soudců a ve svém důsledku i soudů. V případě varianty II. (umožnění opakovaného jmenování ve specifických případech) lze spatřovat praktické přínosy této varianty v možnosti využít zkušených předsedů soudů pro další působení v rámci státní správy soudů. Varianta III. by znamenala přínosy zejména u malých soudů, které by nemusely být vystaveny personální nouzi.

b) Předpoklad pro jmenování – doba výkonu funkce soudce

Přínosem varianty I. je přehlednost právní úpravy a jednotný předpoklad pro veškeré funkcionáře. Dále u této varianty nedochází k eliminaci potencionálních kandidátů. Při rozlišení doby výkonu funkce soudce podle stupně soudů by potřebná doba reflektovala jednotlivé stupně soustavy, a to se zohledněním potřeby zkušeností pro řízení vyšších stupňů soudní soustavy.

c) Manažerské vzdělávání

V případě varianty I. by předsedové a místopředsedové do řídicích funkcí přicházeli již s potřebnými znalostmi pro výkon funkce. U varianty II. by se vzdělávání odehrávalo až při výkonu funkce, nabyté znalosti z vzdělávacích akcí by bylo možné realizovat přímo v praxi. Dále by nedocházelo k eliminaci soudců, kteří objektivně neměli příležitost k absolvování vzdělávání.

3.2.3. Vedlejší činnost soudců

a) Specifikace správy vlastního majetku

Za přínos zavedení varianty I. lze označit posílení právní jistoty v oblasti působení soudců v orgánech bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a podobných právnických osobách, jelikož již bude postaveno na jisto, že členství v takovýchto subjektech je považováno za povolený výkon vedlejší činnosti soudců. S touto variantou nejsou předpokládány žádné finanční přínosy.

b) Činnost aktivního sportovce

Přínosem varianty I. oproti variantě 0 je její vstřícnost vůči zástupcům soudcovského stavu, jelikož v případě neupravené možnosti vykonávat sportovní činnost jako činnost výdělečnou bude soudce v případě rozvinutého sportovního talentu zvažovat, zda v činnosti aktivního sportovce pokračovat či nikoli. V případě zavedení výslovného povolení sportovní výdělečné činnosti je však počítáno se zachováním současné zákonné možnosti výkonu této činnosti pouze za předpokladu, že nebude narušena důstojnost soudcovské funkce a že nedojde k ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost soudnictví. Finanční přínosy nejsou v souvislosti s těmito variantami předpokládány.

c) Zákaz členství v politických stranách a politických hnutích

Přínosem varianty I. oproti variantě 0 je posílení právní jistoty a principu dělby moci, jelikož by v případě, kdy by byl zachován stávající stav a nedošlo by k výslovnému zakotvení zákazu členství soudců v politických stranách a politických hnutích, bylo nutné tento princip odvodit výkladovými metodami. Proto se jeví jako vhodnější zákaz členství soudců v politických stranách a politických hnutí výslovně upravit. Tato varianta není spojena s finančními přínosy.

d) Oznamovací režim

Varianta 0 počítá se zachováním stávajícího stavu, v rámci kterého by nadále platila nemožnost předsedů soudů získat informace týkající se vykonávané vedlejší výdělečné činnosti soudců, čímž by byl sice zachován omezený počet informací, které předseda soudu o soudcích shromažďuje, nicméně by tento stav vedl k ještě většímu prohlubování nejistoty v oblasti zachování důvěry v nezávislost a nestrannosti soudnictví.

V případě varianty I. je navrhováno podávat oznámení o vedlejší činnosti pouze v omezeném rozsahu. V takovém případě by soudce předsedovi svého soudu pravidelně jednou ročně sdělil pouze informaci, jakou činnost vykonával, ale již by neinformoval předsedu o tom, pro jaký subjekt a v jakém rozsahu byla tato činnost vykonávána. Jednalo by se tedy sice o situaci, kdy by předseda měl alespoň nějaké informace o soudci, avšak nikoli v takovém rozsahu, aby mohl relevantně posoudit případné ohrožení nezávislosti a nestrannosti soudnictví.

Poslední varianta, tj. varianta II. přichází s návrhem zavedení oznámení o vedlejší činnosti soudce v rozsahu předmětu a způsobu vykonávané činnosti, subjektu, pro který je tato činnost vykonávána, místa výkonu a časového rozsahu této činnosti. Ani v tomto případě není počítáno s finančními přínosy.

3.2.4. Přisedící

Přínosem varianty omezení institutu přisedících v trestním řízení oproti dalším variantám je nejen shora uvedené snížení finančních nákladů na náhrady osob vykonávajících funkci přisedících, ale také snížení administrativní zátěže, která je s působením laiků v rámci rozhodování soudů v trestním řízení neodmyslitelně spojená.

4. Vyhodnocení variant a návrh řešení

Po vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant došlo ke stanovení základních hodnotících kritérií, na jejichž základě pak probíhalo samotné vyhodnocení a výběr nejvhodnější varianty. Hodnocení byla pro jednotlivé varianty zanesena do tabulky. Jednotlivá kritéria byla bodována číselně od 1 do 5, přičemž 1 znamená nejlepší, 5 nejhorší. Na závěr byl do tabulky zanesen aritmetický průměr vzešlý z ohodnocení jednotlivých variant. Varianta s nejnižším aritmetickým průměrem bodování byla zpravidla hodnocena jako nejvhodnější.

4.1. Výběr soudců

a) Odborná justiční zkouška

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Zkvalitnění justice	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>2,75</i>
I. Přístup k odborné justiční zkoušce pouze pro asistenty soudce.	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3,00</i>

II. – Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby uvnitř justice	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<u><i>2,0</i></u>
III. - Rozšířený přístup k odborné justiční zkoušce pro osoby vně justice	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2,75</i>

Jako nejvhodnější se jeví umožnit složení justiční zkoušky osobám působícím v justici, tedy asistentům soudců a vyšším soudním úředníkům.

Nejvhodněji se jeví varianta II. Přístup k justiční zkoušce pro osoby uvnitř justice.

b) Justiční kandidáti

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Zkvalitnění justice	Výsledné hodnocení
0 – Justiční čekatelé	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>3,00</i>
I. Příprava na funkci soudce po složení justiční zkoušky	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<u><i>1,50</i></u>

Jeví se jako vhodný systém přizpůsobit stávajícímu převažujícímu modelu přípravy, a to také s ohledem na věkovou hranici pro jmenování do funkce soudce. Intenzivní příprava na výkon funkce soudce by měla probíhat až v pozdější fázi, kdy kandidát má již nějaké zkušenosti, ať už z justice nebo z jiné právní praxe.

Nejvhodněji se jeví varianta I. Příprava na funkci soudce po složení odborné justiční zkoušky.

c) Výběrové řízení na funkci soudce

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Zkvalitnění justice	Výsledné hodnocení
0 – Praxe justičního kandidáta jako podmínka	3	1	5	3	3,00
I. Odborníci vně justice	3	1	2	2	<u>2,00</u>

Pro justici by mělo být přínosné, pokud se otevře zkušeným kandidátům z jiné právní praxe. Povinné absolvování praxe by mohlo kvalitní odborníky z jiné právní praxe odradit.

Nejvhodněji se jeví varianta I.

4.2. Výběr funkcionářů

a) Zákaz opakovaného jmenování

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	4	4	3,00
I. – zákaz opakovaného jmenování do téže funkce u téhož soudu nebo soudu téhož stupně	3	2	2	2,33

II. – umožnění opakovaného jmenování ve specifických případech	4	4	3	3,66
III. – umožnění opakovaného jmenování do funkce u soudu téhož stupně	2	2	2	<u>2,00</u>

Nejvhodněji se jeví varianta III.

b) Předpoklad pro jmenování – doba výkonu funkce soudce

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	3	4	2,67
I. – jednotná doba výkonu funkce soudce pro všechny funkcionáře	2	1	1	<u>1,33</u>
II. – rozlišení doby výkonu funkce soudce podle stupně soudů	4	4	3	3,67

Obecné stanovení doby výkonu funkce soudce jako předpokladu pro jmenování se jeví jako vhodné opatření. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, mimo jiné vyplývá, že požadovaným předpokladem rozhodnutí o kariérním postupu, kam lze zařadit i jmenování soudním funkcionářem, bývá primárně splnění přesně stanovených odborných předpokladů, především minimální doba soudcovské či právní praxe jmenovaného. Doba 5 let se jeví jako minimální pro seznámení se s chodem justice a poznání vnitřních procesů soudů a získání základních zkušeností. Lze předpokládat, že o funkci předsedy a místopředsedy se budou ucházet zejména soudci s delší zkušeností v justici, zákon by měl stanovit minimální standard.

Nejvhodněji se jeví varianta I. Jednotná doba výkonu funkce soudce pro všechny funkcionáře v rozsahu 5 let.

c) Manažerské vzdělávání

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	2	4	2,33
I. – předpoklad pro výkon funkce předsedy a místopředsedy	2	1	3	2,00
II. – vzdělávání předsedů a místopředsedů	2	1	1	<u>1,33</u>

Manažerské vzdělávání jako předpoklad pro výkon funkce soudce se jeví jako příliš limitující a přísný, naopak převažují pozitivní aspekty vzdělávání předsedů a místopředsedů při výkonu funkce.

Nejvhodněji se jeví varianta II. Vzdělávání předsedů a místopředsedů.

4.3. Vedlejší činnost soudců

a) Specifikace správy vlastního majetku

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Sociální dopady	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	2	4	4	2,75
I. – specifikace správy vlastního majetku	3	3	1	1	<u>2,00</u>

Jako nejvhodnější byla zvolena varianta zavedení bližší specifikace činností, které jsou mimo jiné zahrnuty do správy vlastního majetku a jsou tedy považovány za činnosti povolené.

b) Činnost aktivního sportovce

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Sociální dopady	Výsledné hodnocení
0 – stávající	1	2	4	4	2,75

stav					
I. – povolení činnosti aktivního sportovce	2	2	1	1	<u>1,50</u>
II. – zákaz výkonu činnosti aktivního sportovce	2	4	4	4	3,50

Jako nejvhodnější byla zvolena varianta zavedení sportovní činnosti jako povolené vedlejší výdělečné činnosti soudců, to vše při zachování pravidla o nenarušování důstojnosti soudcovské funkce a neohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost soudnictví.

c) Zákaz členství v politických stranách a politických hnutích

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Posílení právní jistoty	Výslední hodnocení
0 – stávající stav	1	4	4	4	3,25
I. – upravení zákazu členství	3	1	1	1	<u>1,50</u>

Jako nejvhodnější byla zvolena varianta I., tedy výslovné upravení zákazu členství soudců v politických stranách a politických hnutích, jelikož tím kromě jiného dojde k posílení právní jistoty.

d) Oznamovací režim

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Posílení právní jistoty	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	4	4	4	3,25
I. – oznamovací režim v omezeném rozsahu	2	3	3	2	2,50
II. – oznamovací režim v plném rozsahu	4	1	1	1	<u>1,75</u>

Jako nejvhodnější varianta byla zvolena varianta II., tedy zavedení oznamovacího režimu v plném rozsahu.

4.4. Přisedící

Varianta	Náročnost změny	Přehlednost	Efektivita naplnění cílů	Výsledné hodnocení
0 – stávající stav	1	1	4	2,00
I. – omezení přisedících v trestních řízeních na ZZZ s výjimkou majetkových a hospodářských ZZZ	2	2	1	<u>1,66</u>
II. – zapojení zástupců zájmových profesí	3	2	4	3,00
III. – zrušení institutu přisedících	3	1	4	3,66

Jako nejvhodnější byla zvolena varianta omezení rozhodování přisedících v trestním řízení na rozhodování o zvláště závažných zločinech s výjimkou majetkových a hospodářských zvláště závažných zločinů.

5. Implementace doporučené varianty a vynuovení

5.1. Výběr soudců

Nad vynuovením dodržování nové právní úpravy bude bdít především Ministerstvo spravedlnosti, a to s ohledem na postavení ministra spravedlnosti při předkládání podnětů na jmenování soudců. Role ministerstva je klíčová i při dodržování nové právní úpravy odborné justiční zkoušky. V oblasti justičních kandidátů bude ministerstvo spolupracovat s předsedy krajských soudů.

5.2. Výběr funkcionářů

Nad vynuovením dodržování nové právní úpravy bude bdít především Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s předsedy příslušných soudů, dále také ve spolupráci s Justiční akademií jako garantem manažerského vzdělávání.

5.3. Vedlejší činnost soudců

Nad vynuovením dodržování tohoto zákona bude bdít především Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s předsedy příslušných soudů, neboť se právě tyto orgány budou podílet na přípravě a následné realizaci navrhovaných změn v oblasti vedlejší činnosti.

5.4. Přisedící

V souvislosti s implementací a vynuovením varianty omezení institutu přisedících bude nutné ze strany předsedů soudů, kteří odpovídají za stanovení rozvrhu práce, upravit rozvrh práce tak, aby ve vybraných případech, kdy doposud rozhodovaly senáty složené ze soudce a přisedících nově rozhodovali samosoudci.

6. Přebzkum účinnosti regulace

6.1. Výběr soudců

Přebzkum účinnosti regulace je vhodné zahájit nejdříve po 1 roce od nabytí účinnosti právní úpravy, avšak není vyloučeno, aby přebzkum proběhl až po 5 letech, což se jeví jako dostatečné období pro vyhodnocení účinnosti regulace.

6.2. Výběr funkcionářů

Přebzkum účinnosti regulace je vhodné zahájit nejdříve po 3 letech od nabytí účinnosti právní úpravy, avšak není vyloučeno, aby přebzkum proběhl až po 7 letech, což odpovídá funkčnímu období soudních funkcionářů.

6.3. Vedlejší činnost soudců

Přebzkum účinnosti regulace navrhujeme nejdříve po sběru dat alespoň za období 3 let od nabytí účinnosti zákona. Tento přebzkum by se měl zabývat především otázkou fungování zákona v praxi.

Pro zajištění efektivního přezkumu účinnosti regulace bude potřeba shromažďovat a vyhodnocovat veškerá nezbytná data a vytvářet statistiky. Z údajů se doporučuje shromažďovat především následující:

- počet případů, kdy v souladu s oznámením o vedlejší činnosti předsedové soudů reagovali na porušení zákona ze strany soudců v rámci výkonu jejich vedlejší činnosti a podali v této souvislosti návrh na zahájení kárného řízení.

6.4. Přisedící

V souvislosti se omezením institutu přisedících v trestním řízení navrhujeme provést přezkum účinnosti regulace nejdříve po 3 letech od nabytí účinnosti této novely s ohledem na nutnost získání relevantního počtu dat především o počtu řízení projednávaných nově samosoudcem namísto senátu složeného ze soudce a 2 přisedících.

7. Konzultace a zdroje dat

Za účelem získání co největšího množství podnětů a dat od samotných zástupců justice i odborné veřejnosti byl pořádán na půdě Ministerstva spravedlnosti cyklus kulatých stolů k novele zákona o soudech a soudcích, v rámci kterých byla diskutována jednotlivá témata této novely. Účastníky kulatých stolů byli jak zástupci krajských, vrchních a nejvyšších soudů, tak také zástupci Soudcovské unie ČR, Kanceláře veřejné ochránkyně práv, Ústavu pro otázky soudnictví, spolku asistentů soudců Pro iustitia z.s. či Ministerstva spravedlnosti Slovenské republiky.

Součástí konzultací s odbornou veřejností byly také dotazníky, které byly rozeslány jak soudcům krajských soudů, tak i zprostředkovaně soudcům okresních, resp. obvodních soudů, stejně jako zástupcům vrchních soudů a nejvyšších soudů, Kanceláři veřejné ochránkyně práv, Soudcovské unii ČR a spolku asistentů soudců Pro iustitia z.s., v rámci kterých byli tito zástupci dotazováni na klíčové otázky související s připravovanou novelou.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Ministerstvo spravedlnosti

Mgr. Barbora Bircher, Mgr. Iveta Hilšerová

Legislativní odbor

Vyšehradská 16

128 10 Praha 2

tel.: +420 221 997 358

email: ol@msp.justice.cz, bbircher@msp.justice.cz, ihilserova@msp.justice.cz