

## **Kapitola ....**

### **Přisedící**

#### **A. Historický vývoj**

Již po vzniku Československa v roce 1918 bylo uvažováno o zavedení porotních soudů. Ústava z roku 1920 dokonce obsahovala příslušná ustanovení, následně však nedošlo k přijetí zákonů, které by tato ustanovení uvedly do praxe. Až v roce 1946 vstoupil v účinnost zákon č. 232/1946 Sb., o porotních soudech. Porotní soud se skládal ze soudního sboru a poroty. Porotci byli vybíráni z voličských seznamů. Funkce přisedících v České republice tak historicky vychází až z koncepce zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví. V této době byl institut tzv. soudce z lidu občanskou povinností, které se nikdo nemohl zprostit. Ústavou z roku 1960 pak došlo k zavedení lidových soudů a postupně docházelo k dalším dílčím změnám v tomto institutu i v organizaci soudnictví jakou takové. Základní princip však zůstal zachován. Od účinnosti zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích jsou soudci z lidu označováni jako přisedící.

#### **B. Shrnutí současného stavu**

Dle ustanovení čl. 94 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Přisedící spolurozhodují v senátech složených ze dvou přisedících a předsedy senátu v civilním řízení v pracovních věcech (viz ustanovení § 36a odst. 1 písm. a) OSŘ ve spojení s § 35 odst. 2 SSZ) a v trestním řízení v prvním stupni (§ 2 odst. 9 TŘ, § 31 odst. 2 písm. a) a § 35 odst. 2 SSZ), nejedná-li se o věc, v níž rozhoduje samosoudce (§ 314a TŘ). Přisedící upravuje hlava II zákona o soudech a soudcích a vyhláška ministerstva spravedlnosti České republiky č. 44/1992 Sb., o náhradách za vykonávání funkce přisedícího, ve znění vyhlášky č. 313/1995 Sb.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že přisedící spolurozhodují pouze v řízeních v prvním stupni, nikoli však v odvolacím řízení.

Přisedící okresních soudů volí zastupitelstva obcí v obvodu příslušného okresního soudu, přisedící krajských soudů volí zastupitelstva krajů, jejichž území je alespoň z části v obvodu příslušného krajského soudu. Kandidáty navrhuje členové zastupitelstva. Zastupitelstvo si vyžádá k navrženým kandidátům vyjádření předsedy soudu.

Přisedícím může být ustanoven státní občan České republiky, který je plně svéprávný a bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let a souhlasí se svým ustanovením a s přidělením k určitému soudu.

V současnosti je celkový počet přisedících 5671 osob, z toho 931 působí u krajských soudů. Z uvedeného celkového počtu je pak 2014 přisedících ve věku 60-70 let a 1461 přisedících ve věku 70 let a více. Z uvedených statistik vyplývá, že více než polovina přisedících (cca

61%) jsou osoby důchodového věku, či věku velice blízkého důchodovému, a zhruba čtvrtina přisedících je starší než je maximální přípustný věk pro soudce. Existují rovněž velké rozdíly mezi počtem přisedících v jednotlivých krajích. Kupříkladu u krajského soudu v Ostravě působí celkem 1283 přisedících, což je zhruba pětina celkového počtu.

Celkový počet přisedících u OS a KS	věkové složení					agenda		počet přisedících
	od 30 do 39 let	od 40 do 49 let	od 50 do 59 let	od 60 do 69 let	nad 70 let	pracovníprávní	trestní	
celkem OS	228	654	946	1712	1200	1299,5	3440,5	4740
celkem KS	56	125	187	302	261	0	931	931
celkem KS+OS	284	779	1133	2014	1461	1299,5	4371,5	5671

Tabulka č. 1: Věkové složení přisedících, zdroj: soudní statistiky, březen 2016

Přisedícím, kteří jsou v pracovním poměru nebo poměru obdobném pracovnímu poměru, přísluší náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. Těm, kteří v pracovním poměru nebo poměru obdobném pracovnímu poměru nejsou, náleží náhrada ušlého výdělku. Dále stát hradí náhradu hotových výdajů a paušální náhradu za výkon této funkce ve výši 150 Kč za jeden den jednání.

Náklady na náhrady přisedících činily v roce 2013 celkem 13.416.803,71 Kč, v roce 2014 pak 13.687.757,92 Kč s tím, že u okresních a obvodních soudů činily náhrady v roce 2013 celkem 9.997.628,16 Kč, v roce 2014 celkem 10.198.468,42 Kč.

### C. Problémy

Přisedící by měli při rozhodování u soudu představovat laický prvek, vyvažovat a kontrolovat pozici profesionálního soudce, napomáhat hodnotit společenskou škodlivost daného případu a vyjadřovat svůj názor, přestože se zpravidla nejedná o odborníky na právo. V ideálním případě by měl přisedící být osobou, jejíž životní zkušenosti, morální hodnoty a nabyté znalosti jsou přínosem pro rozhodovací proces. Přisedící by tak měli být neodborným (laickým) prvkem kontroly soudnictví. V dnešní době se však bohužel nezřídka stává, že přisedící již základní principy fungování tohoto institutu nenaplnují a ve své roli jsou příliš pasivní. Pouze ve výjimečných případech se pak stává, že by přehlasovali profesionálního soudce. Je potřeba tedy vyhodnotit, zda je i v této době nezbytné zachovat přisedící ve všech případech, ve kterých tomu bylo doposud: V těch případech, kde bude shledáno jako nezbytné tento institut zachovat, je pak namístě, aby došlo k obnovení jeho původního významu.

Zásadním problémem, se kterým se soudnictví v souvislosti s agendou přisedících potýká, je jejich nedostatek. Občané nejsou dostatečně motivováni k výkonu této funkce. Zejména u osob s vyššími příjmy může být dokonce výkon funkce přisedícího prodělečný ve vztahu k jejich běžnému výdělku či zisku. Nadto lze poznamenat, že jakkoli jsou přisedící

nezanedbatelným prvek rozhodovací činnosti soudů, není tato funkce vnímána širokou veřejností nikterak prestižně.

Jak již bylo uvedeno, současná situace je taková, že významná část přísedících se rekrutuje z jedné skupiny obyvatel, tedy osob nad 60 let. Nedochází tak k zajištění dostatečné diverzity osob vykonávajících funkci přísedících. Ideální stavem, byť obtížně dosažitelným, by byl stav, kdy by o funkci přísedících jevil zájem osoby různého pohlaví, věku, vzdělání, životních zkušeností atd. Jen stěží tedy lze současnou situaci považovat za optimální. Lze jenom polemizovat nad tím, zda s vyšším věkem souvisí i často zmiňovaná pasivita přísedících, kteří nemají zájem o prostudování spisu či podobné úkony a chodí si to tzv. pouze odsedět.

Výše uvedený stav a v neposlední řadě i ne příliš pozitivní mediální obraz výkonu funkce přísedících neposilují důvěryhodnost a srozumitelnost soudního rozhodování.

I z řad samotných přísedících zaznívá, že současné nastavení tohoto institutu není optimální, přičemž přísedící si převážně stěžují na nedostatečné finanční ohodnocení.

## **D. Návrh řešení**

### **Otázka zachování tohoto institutu**

Základní otázkou, kterou si musíme na úvod položit tedy je, zda je i nadále nezbytné a vhodné, aby se kromě soudců profesionálů podílely na rozhodovacím procesu u soudů i další osoby, tedy přísedící. V první řadě je tak nezbytné rozhodnout, zda má být výkon této funkce i nadále zachován, zachován v omezené míře či má být zcela zrušen.

#### **i. Trestní agenda**

Navrhuje se nahradit senátní rozhodování v trestních věcech u okresních soudů **rozhodováním samosoudcem**. Čímž by částečně došlo k odstranění problému s nedostatkem přísedících, neboť k zajištění rozhodovací činnosti okresních soudů je zapotřebí několika násobně vyšší počet přísedících než u krajských soudů. Zároveň by tak ušetřené finanční prostředky mohly být využity k navýšení náhrad. Senátní rozhodování u krajských soudů jako soudů prvního stupně by mělo být s ohledem na závažnost projednávaných věcí spíše zachováno.

U krajských soudů se pak v trestních věcech nabízí dvě alternativy:

- a) zachování současného stavu,
- b) změna složení senátů a nahrazení alespoň jednoho přísedícího soudcem, což by umožnilo zařadit při projednávání určitých trestných činů do senátu soudce s příslušnou specializací z jiného úseku (např. správní právo). Tato změna by zřejmě měla rozpočtové dopady i dopady na vnitřní fungování soudů.

#### **ii. Pracovněprávní agenda**

Otázka pracovněprávní agendy se jeví poněkud komplikovaněji, než je tomu v trestních věcech. Lze rovněž navrhopvat zrušení funkce přísedících a nahradit senátní rozhodování

samosoudcem. Zrušení přisedících by mělo přispět ke zkrácení délky řízení. Česká republika by se tak nestala jediným státem EU, v němž se laičtí přisedící nepodílí na rozhodování pracovněprávních sporů, stejně tomu je například v Itálii nebo ve Španělsku.

Je ovšem pravdou, že laický prvek v pracovních věcech je v evropských zemích poměrně běžný. Nikoli však ve formě přisedících, jak je znám z českého prostředí, ale zásadně se jedná o zástupce zaměstnanců a zaměstnavatelů (např. Německo, Rakousko, Francie, Velká Británie). Konkrétní právní úprava se však značně liší (např. v Německu existují samostatné pracovní soudy). Existují podstatné rozdíly i v konstituování senátů.

Variantně lze navrhnout:

- a) zachování současného stavu – nedoporučuje se,
- b) nahrazení současných přisedících zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů,
- c) zrušení institutu přisedících.

Doporučovaná varianta je varianta b), tedy nahrazení současných přisedících zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů.

Podpůrně se rovněž jeví jako vhodné poskytnout stranám v pracovněprávních sporech širší možnost **využití alternativních způsobů řešení sporů**. Nabízí se především rozšíření alternativních způsobů řešení sporů na všechny individuální pracovněprávní spory (tedy i na spory řešící otázky existence a obsahu pracovněprávního vztahu) při akcentování zaměstnance jako slabší strany. Obecně lze říci, že bude-li zajištěna ochrana slabší strany, není důvod pro omezování autonomie vůle stran, zvláště pokud by alternativní způsob řešení mohl vést k rychlejšímu rozhodnutí sporu. Zřejmě by však muselo jít o zcela nový institut, neboť využití rozhodčího řízení v jeho současné podobě se nejeví jako vhodné.

## Postup výběru přisedících

### **i. Trestní agenda**

Jak již bylo výše uvedeno, přisedící okresních soudů volí zastupitelstva obcí v obvodu příslušného okresního soudu, přisedící krajských soudů volí zastupitelstva krajů, jejichž území je alespoň z části v obvodu příslušného krajského soudu. Kandidáty navrhuje členové zastupitelstva. Zastupitelstvo si vyžádá k navrženým kandidátům vyjádření předsedy soudu. V praxi však byly detekovány případy, kdy si zastupitelstvo vyjádření předsedy soudu nevyžádalo nebo vyžádalo, přičemž toto stanovisko bylo negativní, a k jmenování přisedících přesto došlo. Na otázku platnosti takového jmenování neexistuje jednotný názor. Pokud by tento mechanismus zůstal zachován, bylo by žádoucí provést alespoň dílčí úpravu tak, aby v budoucnu nedocházelo k nejasnostem a výkladovým problémům. Do budoucna lze zvažovat, že by přisedící kromě zastupitelstva mohli nominovat i zástupci jiných institucí jako jsou spolky či odborné organizace.

Alternativou k výše uvedenému postupu pro výběr přisedících je zakotvení nové občanské povinnosti účastnit se soudního sporu jako přisedící, v případě že je k tomu vybraná osoba soudem vyzvána. Soudy by přisedící vybíraly kupříkladu ze seznamu oprávněných voličů. Jednalo by se tak o čestnou povinnost každého občana, který by splňoval určitá předem

stanovená kritéria (minimální a maximální věk, trvalý pobyt v ČR, skutečnost, že nebyl odsouzen za závažný trestný čin v uplynulých 10 letech apod.). Dotyčný by mohl být ve výjimečných případech omluven kupříkladu z důvodu dlouhodobého pobytu v zahraničí nebo vážných zdravotních důvodů. Zároveň by ale nesplnění této povinnosti mohlo být sankcionováno.

S ohledem na skutečnost, že nikdo nemůže být nucen funkci přisedícího vykonávat, bylo by nezbytné rovněž zavést tzv. opt-out, tedy rozhodnutí o neúčasti. Automaticky se bude předpokládat, že všichni občané splňující výše uvedené podmínky souhlasí s výkonem funkce přisedícího a pouze pokud by dotyčný nesouhlasil, musí svůj nesouhlas výslovně a prokazatelně oznámit příslušnému orgánu (pravděpodobně MSp nebo přímo konkrétnímu soudu). Tento svůj nesouhlas by mohl vyjádřit kdykoli do chvíle, kdy byl již soudem prokazatelně vyzván, aby se zúčastnil soudního jednání jako přisedící v konkrétní kauze. Nesouhlas by bylo možno udělit i v případě, že dotyčný již v minulosti funkci přisedícího vykonával, ale nadále si již nepřeje být k výkonu této funkce vyzván. Tento nesouhlas může být kdykoli odvolán. Vyslovení nesouhlasu bude právem každého občana a nebude možno jej za toto nikterak sankcionovat.

## **ii. Pracovněprávní agenda**

V pracovněprávní oblasti je dnes situace stejná jako pro agendu trestní. V pracovněprávních sporech by měli být v budoucnu přisedící navrhováni představiteli konkrétních sociálních partnerů, a sice zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů.

Z důvodu větší nezávislosti lze zvážit jak v trestní agendě, tak v pracovněprávní i oddělení nominování a samotného jmenování přisedících, které by mohl provádět např. veřejný ochránce práv, což by institutu přisedících mohlo přinést větší prestiž.

### **Přidělování přisedících k jednotlivým případům**

Co se týče samotného výběru přisedících pro jednotlivé kauzy, lze navrhnout systém obdobný automatickému generátoru, který by přisedící nezávisle přiděloval k jednotlivým kauzám. Nebylo by tak dopředu ovlivnitelné, která osoba bude přidělena k jakému případu. Tento systém se do budoucna zvažuje i pro přidělování jednotlivých kauz na soudech. Je proto na místě toto řešení zvažovat i zde. Alternativou by pak mohlo být přidělování přisedících natrvalo k jednotlivým senátům, což by přineslo větší stabilitu a „sehranost“ senátů. V souvislosti s větší nezávislostí přisedících a menší vazbou na osobu či instituci, která je nominovala/jmenovala je na místě se zamyslet i nad prodloužením funkčního období (např. na 10 let) s možností požádat ze závažných důvodů o ukončení výkonu funkce přisedícího (s povinností dokončit započaté případy).

Výše uvedený přístup je však relevantní pouze v případě, že by nedošlo k zavedení povinnosti účastnit se příslušného jednání jako přisedící na základě nově zakotvené občanské povinnosti a náhodného výběru z voličského seznamu.

## Výše náhrad

Pokud by došlo alespoň v některých řízeních k zachování institutu přísedících, je potřeba zvážit jeho konkrétní podobu, s čímž úzce souvisí nejenom samotný způsob výběru a přidělování k jednotlivým případům, ale i dnes často diskutovaná výše náhrad. V této souvislosti by bylo vhodné poukázat zejména na skutečnost, že výkon funkce přísedícího by měl být vnímán především jako čestná funkce s poskytnutím náhrad, nikoli však primárně jako „výdělečná činnost za účelem dosažení zisku“. Nicméně lze v souvislosti s náhradami zvážit zvýšení paušální náhrady a zvýšení či úplné zrušení omezení maximální výše náhrady ušlého výdělku. Toto opatření by bylo možno realizovat zejména z ušetřených rozpočtových prostředků v případě, že by došlo ke zrušení institutu přísedících v některých sporech (např. navrhované zrušení senátního rozhodování v trestně právní agendě na okresních soudech).

Teoreticky lze zvážit, že by přísedícím byly poskytovány i další výhody, které by souvisely s plněním této „čestné občanské povinnosti“, což by muselo zřejmě fungovat ve spolupráci s jednotlivými obcemi a kraji (např. sleva na jízdné na MHD).

## Požadavky kladené na přísedící

Dále je v reakci na kritiku odborného justičního personálu nutno zvážit, zda nezakotvit jednoznačné podmínky, které budou kladeny na osobu, která se bude ucházet o funkci přísedícího. Nejčastěji je vytýkána nedostatečná odbornost, která přísedícím zabraňuje dostatečně po odborné stránce zhodnotit projednávaný případ, laxní a pasivní přístup či mnohdy vysoký věk, který přesahuje i věkovou hranici pro soudce (70 let). S ohledem na skutečnost, že by bylo vhodné, aby přísedící pro dostatečné naplnění jejich účelu měli životní zkušenosti, které jim budou umožňovat posoudit příslušné případy a zajistit tak protiváhu k profesionálnímu soudci, navrhuje se rovněž zvýšení spodní věkové hranice na 40 let.

Tam, kde by eventuálně institut přísedících zůstal zachován, lze zvažovat přinejmenším:

- zavedení horní věkové hranice (obdobně jako u soudců např. 70 let),
- zvýšení spodní věkové hranice (navrhuje se 40 let),
- úpravu střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí.

Při stanovování kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce přísedícího je však potřeba mít na paměti, že tyto požadavky nesmí být příliš restriktivní, jinak by nemohl být dostatečně zajištěn onen laický prvek či diverzita názorů a životních zkušeností.

## Stanovisko soudů

Většina soudů<sup>1</sup> se ve svých vyjádřeních přiklání ke zrušení přísedících u okresních soudů (ve věcech trestních i pracovních) s tím, že u okresních soudů by rozhodoval pouze samosoudce.

---

<sup>1</sup> Krajský soud v Praze, Městský soud v Praze, Krajský soud v Plzni, Krajský soud v Českých Budějovicích, Krajský soud v Hradci Králové, dále kupříkladu většina okresních soudů v obvodu Krajského soudu v Ústí nad Labem.

Přisedící jsou dle sdělení soudů spíše pasivním prvkem a jejich účast je často čistě formální a v pracovních věcech mnohdy zbytečně prodlužuje řízení. Opakovaně je rovněž poukazováno na věkovou skladbu přisedících a nedostatek odborných znalostí, který se jeví jako problematický především s ohledem na zvyšující se složitost projednávaných případů. Dále je rovněž kritizována absence úpravy střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí.

Pokud jde o řízení před krajským soudem jako soudem prvního stupně, převažuje názor, že by institut přisedících měl být s ohledem na závažnost projednávaných případů zachován. Měl by však být kladen větší důraz na jejich výběr a odbornost

## **E. Hlavní změny a závěrečné shrnutí**

Mezi hlavní změny, které tato kapitola navrhuje, by tak mělo patřit:

- zrušení senátního rozhodování v trestních kauzách u okresních soudů
- v pracovněprávních sporech by měli být přisedící navrhováni představiteli zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů
- v trestní agendě by mělo být zvaženo, že nestanovit výkon funkce přisedícího jako povinnost každého občana
- zajistit neovlivnitelnost a nezávislost přidělování přisedících k jednotlivým kauzám
- zvýšení náhrad za výkon této funkce
- doplnění některých požadavků, které by měly na přisedící kladeny (zejména neslučitelnost funkcí, úprava střetu zájmů, zavedení horní věkové hranice atd.)

Tyto změny by měly vést k zajištění vyšší míry důvěryhodnosti a srozumitelnosti soudního rozhodování a s tím související i větší efektivitě rozhodovacího procesu. Zároveň v důsledku zavedení navrhovaných opatření mělo dojít k vyřešení nejpálčivějších problémů souvisejících s otázkou přisedících, a to zejména k vyřešení jejich nedostatku a zajištění větší diverzity, k nezávislému přidělování přisedících k jednotlivým kauzám, navýšení náhrad za výkon této funkce či pozitivnějšímu mediálnímu obrazu.