

Příloha SPR. ÚS 662/25 INF**1. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014; 44/2014 Sb.; N 10/72 SbNU 111
Procesní rovnost při vydávání rozsudku pro zmeškání**

Nález pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, Ludvík David, Jaroslav Fenýk, Jan Filip, Vlasta Formánková, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jan Musil, Pavel Rychetský, Vladimír Sládeček, Radovan Suchánek, Kateřina Šimáčková (soudce zpravodaj), Milada Tomková, Jiří Zemánek a Michaela Židlická ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ve věci návrhu Okresního soudu v Děčíně podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 153b odst. 1, 4 a 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 44/2014 Sb.).

I. Návrh se zamítá.

II. Výklad slova "může" v § 153b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, musí naplňovat účel právní úpravy rozsudku pro zmeškání a respektovat procesní rovnost účastníků řízení; to mimo jiné znamená přihlídnout k těmto principům i v případě posouzení podmínek pro doručení podle § 49 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Okresní soud v Děčíně nařídil na den 8. 10. 2010 jednání, ke kterému předvolal žalobce prostřednictvím jeho právního zástupce a žalovanou postupem pro doručování stanoveným § 45 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "o. s. ř.).

2. K jednání Okresního soudu v Děčíně se dne 8. 10. 2010 dostavila pouze strana žalobce. Žalovaná se bez jakékoliv omluvy k jednání nedostavila. Právní zástupce žalobce proto v souladu s § 153b odst. 1 o. s. ř. navrhl vydání rozsudku pro zmeškání (dále též "kontumační rozsudek"). Předvolání k jednání bylo žalované doručeno podle § 49 odst. 4 o. s. ř. (tedy tzv. náhradním doručením či doručením fikcí).

3. Okresní soud v Děčíně však rozsudkem pro zmeškání nerozhodl, ačkoliv byly podle jeho názoru splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro jeho vydání, neboť dospěl k závěru, že ustanovení § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř. jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to konkrétně se zásadou rovnosti účastníků řízení. Z tohoto důvodu Okresní soud v Děčíně přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též jen "Ústava") na zrušení § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř.

4. Ústavnímu soudu byl návrh podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř. doručen dne 16. 11. 2010.

II. Argumentace navrhovatele

5. Podle navrhovatele je § 153b o. s. ř. (respektive jeho odstavce 1, 4 a 5) v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, zakotvenou v čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále též "Listina"), čl. 6 odst. 1 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též "Evropská úmluva o lidských právech" či jen "EÚLP") a čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

6. Hlavním argumentem pro zrušení § 153b o. s. ř. je podle navrhovatele skutečnost, že rozsudek pro zmeškání lze vydat toliko ve prospěch žalobce, zatímco žalovaný této výsady nepoživá. To znamená, že pokud se za stejných podmínek k nařízenému jednání nedostaví žalobce, žalovaný soudu nemůže navrhnout vydání rozsudku pro zmeškání s tím, že tvrzení žalovaného obsažená v jeho vyjádření k žalobě (nebo přednesená při jednání) o skutkových okolnostech týkající se sporu by se pokládala za nesporná. Strana žalobce je tak procesně zvýhodněna, aniž by toto zvýhodnění bylo straně žalované v řízení jakkoliv kompenzováno. Tím je podle navrhovatele žalovaný stavěn do podstatně nevýhodnější situace než žalobce, což je v rozporu se zásadou rovnosti účastníků [Okresní soud v Děčíně zde odkazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) a nález sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 (N 134/31 SbNU 193)].

7. Na podporu svého návrhu vznesl navrhovatel i historický argument. Podle něj je rozsudek pro zmeškání znovuzavedený v podobě § 153b o. s. ř. do českého právního řádu k 1. 9. 1993 v rozporu s tradičním pojetím kontumačního rozsudku na našem území. Již zákon č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní), ve znění předpisů jej měnících a doplňujících do dne 31. 12. 1947, (dále též jen "c. ř. s.") znal institut kontumačního rozsudku (rozsudek v případech zmeškání), který však rovnost účastníků řízení respektoval, neboť kontumace hrozila oběma stranám. Konkrétně § 396 c. ř. s. stanovil, že: "Zmešká-li žalobce nebo žalovaný první rok, nutno pokládati přednes dostavivší se strany o skutkových okolnostech, týkající se předmětu sporu, za pravdivý, pokud není vyvrácen předloženými důkazy, a nutno na tomto základě na návrh strany,

která se dostavila, rozhodnouti o žalobní žádosti rozsudkem pro zmeškání" (důraz doplněn). Následující § 397 c. ř. s. pak zněl takto: "K písemným výkladům, zaslaným nad stranou, jež se nedostavila, nebuď přihlíženo ...".

8. Navrhovatel dále poukázal na rakouskou a německou úpravu rozsudku pro zmeškání. V Rakousku, ač mnohokrát novelizován, je stále účinný výše zmíněný civilní řád soudní z roku 1895, a to včetně úpravy rozsudku pro zmeškání (§ 396 až 403 ÖZPO). Úpravu zmeškání obou stran obsahuje i německý civilní řád procesní (Zivilprozessordnung, dále jen "ZPO"), a to v § 330 až 347; počítá se tedy jak se zmeškáním žalovaného (Säumnis des Beklagten, § 331 ZPO), jež je upraveno obdobně jako v českém o. s. ř., tak se zmeškáním žalobce (Säumnis des Klägers, § 330 ZPO). Zde je však oproti rakouské úpravě rozdíl v tom, že nedostaví-li se žalobce k jednání nebo nejedná-li ve věci (§ 333 ZPO), ač byl řádně předvolán, je jeho žaloba bez věcného přezkumu zamítnuta.

9. Ve svém návrhu označil navrhovatel jako napadená ustanovení toliko první, čtvrtý a pátý odstavec § 153b o. s. ř., neboť jen tyto tři odstavce jsou na jím projednávanou věc sp. zn. 22 C 128/2009 bezprostředně aplikovatelné a zároveň protiústavní. Navrhovatel tedy nenapadl druhý odstavec § 153b o. s. ř., ač i ten je podle něj protiústavní, neboť tento odstavec není na jím projednávanou věc bezprostředně aplikovatelný, tak jak podmínku "bezprostřední aplikovatelnosti" ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy vykládá Ústavní soud [navrhovatel zde odkázal na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353) a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/02 ze dne 28. 11. 2002 (U 42/28 SbNU 477)]. Pokud jde o třetí odstavec § 153b o. s. ř., je navrhovatel toho názoru, že tento odstavec je ústavně konformní.

III. Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky

10. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky. V souladu s bodem 3 sdělení Ústavního soudu publikovaného pod č. 469/2012 Sb. Ústavní soud nevyžadoval k vyjádření vládu České republiky ani veřejného ochránce práv ve smyslu § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu.

III/a Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

11. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ze dne 30. 6. 2011, podepsaném předsedkyní Miroslavou Němcovou, zrekapitulovala proces přijetí zákona č. 171/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád, jenž zavedl do českého právního řádu rozsudek pro zmeškání, a jeho tři novelizací. Poukázala přitom zejména na důvodovou zprávu k zákonu č. 171/1993 Sb., podle níž tehdejší zákonodárce dal při koncipování rozsudku pro zmeškání přednost řešení používanému na Slovensku (jež mělo oporu v uherském právu), které připouští vydání rozsudku pro zmeškání jen v případě, kdy první jednání zmešká žalovaný. Tehdejší zákonodárce to odůvodňoval tím, že připuštění rozsudku pro zmeškání žalobce i žalovaného by vytvářelo nerovné postavení účastníků, neboť zmešká-li žalovaný jednání, je mu z předem doručené žaloby znám nejen předmět řízení, ale i argumentace žalobce a to, jaké důkazy nabízí soudu k prokázání svých tvrzení. Pokud by byl připuštěn rozsudek pro zmeškání žalobce, zmeškala by strana, která stanovisko žalovaného předem nezná a neměla možnost reagovat na tvrzení, které žalovaný teprve při jednání přednese. Krom toho důvodová zpráva k zákonu č. 171/1993 Sb. v souvislosti s § 153b o. s. ř. zdůrazňovala, že i za předpokladu, že se řádně obesaný žalovaný k prvnímu jednání nedostaví a žalobce navrhne soudu, aby rozhodl rozsudkem pro zmeškání, nemusí soud tomuto návrhu vyhovět.

12. Dále Poslanecká sněmovna uvedla, že jako zákonodárny sbor jednala v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s Ústavou a našim právním řádem, nicméně je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř. Poslanecká sněmovna rovněž vyslovila souhlas s upuštěním od ústního jednání.

III/b Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

13. Senát ve svém vyjádření ze dne 27. 6. 2011, podepsaném předsedou Milanem Štěchem, konstatoval, že Senát byl ustaven v listopadu 1996, a tudíž se k zákonu č. 171/1993 Sb., jenž zavedl do českého právního řádu rozsudek pro zmeškání, nemohl vyjádřit. Od té doby byl § 153b o. s. ř. sice třikrát novelizován, nicméně základní princip zůstal nezměněn a k problematice naznačené v podání Okresního soudu v Děčíně se Senát v rámci schvalování shora zmíněných tří novelizací § 153b o. s. ř. nevyjadřoval. Podle Senátu je tedy zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného § 153b o. s. ř. v odstavcích 1, 4 a 5. Senát rovněž vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

IV. Díkce napadeného právního předpisu

14. Ustanovení § 153b o. s. ř. zní takto (odstavce navrhovatelem výslovně napadené jsou zvýrazněny tučně):

"§ 153b

(1) Zmešká-li žalovaný, kterému byly řádně doručeny do jeho vlastních rukou (§ 49) žaloba a předvolání k jednání nejméně deset dnů přede dnem, kdy se jednání má konat, a který byl o následcích nedostavení se poučen, bez důvodné a včasné omluvy první jednání, které se ve věci konalo, a navrhne-li to žalobce, který se dostavil k jednání, pokládají se tvrzení žalobce obsažená v žalobě o skutkových okolnostech, týkající se sporu, za nesporná a na tomto základě může soud rozhodnout o žalobě rozsudkem pro zmeškání.

(2) Je-li v jedné věci několik žalovaných, kteří mají takové společné povinnosti, že se rozsudek musí vztahovat na všechny (§ 91 odst. 2), lze rozhodnout rozsudkem pro zmeškání jen tehdy, nedostaví-li se k jednání všichni řádně obeslaní žalovaní.

(3) Rozsudek pro zmeškání nelze vydat ve věcech, v nichž nelze uzavřít a schválit smír (§ 99 odst. 1 a 2), nebo došlo-li by takovým rozsudkem ke vzniku, změně nebo zrušení právního poměru mezi účastníky.

(4) Zmešká-li žalovaný z omluvitelných důvodů první jednání ve věci, při němž byl vynesen rozsudek pro zmeškání, soud na návrh žalovaného tento rozsudek usnesením zruší a nařídí jednání. Takový návrh může účastník podat nejpozději do dne právní moci rozsudku pro zmeškání.

(5) Pokud žalovaný kromě návrhu na zrušení rozsudku soudu prvního stupně z důvodů podle odstavce 4 podal proti rozsudku i odvolání a návrhu na zrušení rozsudku bylo pravomocným usnesením vyhověno, k odvolání se nepřihlíží."

15. Jak bylo zmíněno výše, navrhovatel napadá toliko odstavce 1, 4 a 5 ustanovení § 153b o. s. ř., a to s odůvodněním, že pouze tyto tři odstavce § 153b o. s. ř. jsou bezprostředně aplikovatelné na věc jím vedenou pod sp. zn. 22 C 128/2009 a zároveň protiústavní (bliže viz bod 9).

16. Ústavní soud vycházel ze znění ustanovení § 153b o. s. ř. i ustanovení § 49 odst. 4 o. s. ř. (upravujícího tzv. náhradní doručení či fikci doručení), tak jak byla zavedena zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, neboť tímto zákonem č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. 7. 2009 byla předmětná ustanovení novelizována naposledy a doposud platí v nezměněném znění. Jedná se o totožné znění platné jak v době podání návrhu okresním soudem, tak v době rozhodování Ústavního soudu.

V. Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání podaného návrhu a aktivní legitimace navrhovatele
17. Ústavní soud si musel nejprve zodpovědět otázku, zda mu přísluší meritorně projednávat podaný návrh. Podmínky aktivní legitimace v řízení o konkrétní kontrole norem Ústavní soud shrnul v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. 12. 2012 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>):

"16. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení návrhu dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, je povinen zkoumat, zda splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou vůbec dány podmínky jeho projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu 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 čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

17. Ústavní soud se nejprve musí zabývat otázkou, zda byla naplněna podmínka stanovená v článku 95 odst. 2 Ústavy, tj. zda navrhovatelem tvrzený rozpor s ústavním pořádkem se týká zákona, jehož má být použito při řešení věci zahájené před Krajským soudem v Hradci Králové, neboť dospěl-li by k závěru, že by tato podmínka naplněna nebyla, nebyl by navrhovatel k jeho podání aktivně legitimován, resp. návrh byl podán „někým zjevně neoprávněným“, jak normuje ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

18. Ve smyslu závěru usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>] je podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek zrušení zákona směřoval proti tomu, „jehož má být při řešení věci použito“, splněna, jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední ..., případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti ..." [srov. též náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>]. Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem pak plyne, že zákon, „jehož má být při řešení věci použito“, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný.

19. Je na navrhovateli, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem (což navrhovatel učinil), ale zároveň poukázal a prokázal, že aplikace napadeného ustanovení je nevyhnutelná a jen zrušení napadeného ustanovení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku; předpokladem takového tvrzení je i dostatečně vyjasněný skutkový stav. Naposled zmíněný požadavek však naplněn nebyl.

20. Mimo výše uvedené, na obecném soudu, který navrhuje zrušení zákona (jeho ustanovení), spočívá dále povinnost napadené ustanovení, jež má být v řízení před ním aplikováno, vyložit, a to interpretací primárně ústavně konformní; Ústavní soud dovodil, že není dán důvod ke zrušení takového ustanovení, je-li možný - případně mezi jinými - i výklad, jenž tomuto požadavku (tj. ústavně konformnímu výkladu) vyhovuje [srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.), náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), náleze sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), vše dostupné též na <http://nalus.usoud.cz>]. Okolnost, že by v posuzované věci byl takový ústavně konformní výklad k dispozici, by pak implikoval eventualitu posouzení návrhu jako „zjevně neopodstatněného“, jak je tato kvalifikace vyjádřena v ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu." Uvedené principy judikovalo plénum

Ústavního soudu i v řadě dalších usnesení (např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/08 ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 34/11 ze dne 3. 4. 2012 a sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013), a lze je tudíž považovat za součást ustálené judikatury Ústavního soudu.

18. V projednáváné věci podal návrh na zrušení § 153b občanského soudního řádu obecný soud v situaci, kdy se žalovaná nedostavila k prvnímu jednání a žalobce v reakci na to navrhl vydání rozsudku pro zmeškání. Otázka, na niž musí Ústavní soud nyní odpovědět, tedy zní, zda z hlediska zásady rovnosti účastníků řízení může soudce obecného soudu svůj návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy relevantně učinit i. pouze v případě, kdy se jednání nezúčastní žalobce a žalovaný namítne, že zatímco jeho neúčast mohla být důvodem vydání rozsudku pro zmeškání, soud nemůže obdobně procesně jednoduše reagovat i na neúčast žalobce (tato situace ve věci projednáváné Okresním soudem v Děčíně nenastala), nebo 2. i v případě, kdy se k prvnímu jednání dostaví toliko žalobce, který následně navrhne vydání daného rozsudku (jak se stalo ve věci projednáváné Okresním soudem v Děčíně). Pouze u první situace je zjevné, že případné zrušení napadeného ustanovení (za předpokladu jeho rozpornosti s principem rovnosti účastníků řízení) by otevíralo cestu k přijetí takové právní úpravy, jejímž výsledkem by byla možnost jak žalobce, tak žalovaného dosáhnout vydání kontumačního rozsudku. Cílem rovnosti účastníků však není vytvoření možnosti vydání kontumačního rozsudku ve prospěch obou stran sporu - zásada rovnosti účastníků by naopak byla naplněna i tehdy, pokud by zákonodárce neumožnil dosáhnout vydání kontumačního rozsudku ani jedné ze stran. Stejně tak by byla zásada rovnosti účastníků naplněna i v situaci, kdy by zákonodárce zakotvil pro případ nedostavení se jedné ze stran k jednání jinou sankci než kontumační rozsudek ve prospěch dostavivší se druhé strany. Rovnost účastníků řízení je tedy neutrální k tomu, v čem si jsou strany rovny, a řeší toliko, zda si jsou rovny. Jinak řečeno, je na zákonodárci, zda umožní vydávání kontumačního rozsudku či nikoliv. Pokud jej však zakotví, musí kontumační rozsudek splňovat podmínky plynoucí ze zásady rovnosti účastníků; pokud by tomu tak nebylo, Ústavní soud je nadán pravomocí takovou úpravu kontumačního rozsudku zrušit a znovuotevřít prostor pro zákonodárce, aby se rozhodl, zda zakotví kontumační rozsudek splňující požadavek rovnosti účastníků řízení nebo se jej rozhodne znovu nezakotvit či zda zvolí zcela jiné, alternativní řešení [např. hrazení nákladů zmařeného jednání nedostavivší se stranou nebo povinnost soudce (v případě doručení fikci) rozhodnout podle stavu spisu ke dni takto zmařeného jednání].

19. Ústavní soud dále podotýká, že v obou výše naznačených případech postavení účastníků řízení nelze považovat za rovnocenné - v prvním případě proto, že žalovaný nemá k dispozici stejný procesní prostředek jako žalobce (žalovaný nemůže dělat to, co žalobce); v druhém případě proto, že žalobce má k dispozici procesní prostředek, který žalovaný k dispozici nemá (žalobce může dělat to, co žalovaný nemůže). V obou případech je použito § 153b odst. 1 o. s. ř., v obou případech jde o bezprostřední aplikaci tohoto ustanovení (tj. jeho aplikace je nevyhnutelná a nikoliv jen hypotetická) a jen zrušení napadeného ustanovení či ústavně konformní výklad vyrovnávající postavení obou procesních stran by vedly k dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku, neboť v opačném případě by byl Okresní soud v Děčíně povinen vynést kontumační rozsudek, který však lze vynést pouze ve prospěch žalobce (viz body 18-20 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. 12. 2012 citovaného výše).

20. Ústavní soud pak při posuzování aktivní legitimace obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona či jeho ustanovení vycházel z čl. 95 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu, a z § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, který zakotvuje oprávnění soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností. V nyní posuzovaném případě je nesporné, že použití napadeného ustanovení o. s. ř. žalobce navrhl a soud se jeho použitím v konkrétním případě tedy musel zabývat. Účelem oprávnění a současně i povinnosti obecného soudu předložit Ústavnímu soudu používaný zákon, dojde-li soud k závěru, že onen zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, je zachování zásady vnitřní jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jak zdůrazňuje i komentářová literatura, "[v] případě závěru o rozporu zákona s ústavním pořádkem tudíž obecný soud řízení ve věci přerušit musí a má procesní povinnost své (jako návrh na zrušení zákona) předložit Ústavnímu soudu" (srov. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 365). Pokud tedy existuje pochybnost o ústavnosti ustanovení zákona a zároveň obecný soud tuto pochybnost ani nerozptýlí zvažováním jednotlivých výkladových alternativ, ani věc nepředloží k rozhodnutí Ústavnímu soudu, poruší čl. 1 odst. 1, eventuálně čl. 95 odst. 2 Ústavy. Naopak Ústavní soud by odmítnutím poskytnout obecnému soudu pomoc svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona porušil své povinnosti plynoucí z citovaného čl. 95 odst. 2 i z čl. 83 Ústavy. Ostatně příslušná uzavřenost a exkluzivita ústavního soudnictví by mohla být kontraproduktivní, neboť by omezila možnost "ústavního kultivování obecných soudů" (srov. Kühn, Z. Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 146; k tomu více též Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 246 a 247).

21. Na základě těchto úvah dospěl Ústavní soud k závěru, že podaný návrh umožňuje posoudit ústavnost stávající úpravy rozsudku pro zmeškání zakotvené v § 153b o. s. ř. z hlediska rovnosti účastníků řízení jak za situace, kdy se k prvnímu jednání dostaví pouze žalovaný, který nemá možnost navrhnutí vydání rozsudku pro zmeškání, tak za situace, kdy se k prvnímu jednání dostaví toliko žalobce, který následně navrhne vydání takového rozsudku (jako tomu bylo i ve věci před Okresním soudem v Děčíně). V obou případech by pak Ústavní soud - pokud by shledal úpravu kontumačního rozsudku v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení - musel napadené ustanovení zrušit. Ústavní soud totiž sám za žádných okolností nemůže "dorovnat" procesní práva žalovaného na úroveň žalobce a judikatorně zakotvit právo žalovaného navrhopat vydání rozsudku pro zmeškání v neprospekch nedostavivšího se žalobce, neboť není pozitivním zákonodárcem. Jedinou cestou, jak dosáhnout ústavně konformní úpravy kontumačního rozsudku by tedy bylo jeho zrušení a znovuotevření prostoru pro úpravu zákonodárce či ústavně konformní výklad vyrovnávající postavení obou procesních stran. Jak však bylo zdůrazněno výše, taková úprava by nutně nemusela vyžadovat zakotvení možnosti dosáhnout kontumačního rozsudku pro obě strany; takové řešení je pouze jednou z alternativ (viz bod 18 tohoto nálezu in fine).

22. Ze shora uvedeného plyne, že návrh Okresního soudu v Děčíně splňuje všechny požadavky stanovené čl. 95 odst. 2 Ústavy, včetně požadavku aktivní legitimace navrhovatele pro řízení o kontrole norem.

VI. Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadených ustanovení

23. Ústavní soud konstatoval, že zákon č. 171/1993 Sb., kterým byl do občanského soudního řádu zakotven institut rozsudku pro zmeškání, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII. Obsahový soulad napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem

24. Dříve, než Ústavní soud přistoupil k meritornímu posouzení, musel se vypořádat s rozsahem návrhu. Navrhovatel napadl toliko § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř. a výslovně uvedl, že naopak nenapadá druhý a třetí odstavec téhož ustanovení. Druhý odstavec totiž podle navrhovatele není v jím projednávané věci bezprostředně aplikovatelný a třetí odstavec navrhovatel považuje za ústavně konformní.

25. Ústavní soud je však toho názoru, že § 153b o. s. ř., zakotvující úpravu rozsudku pro zmeškání, tvoří koherentní a vnitřně natolik propojený celek, že jej nelze rozdělit na jednotlivé komponenty a přezkoumat souladnost s ústavním pořádkem toliko u některých z nich (tj. odstavců prvního, čtvrtého a pátého). To platí tím spíše, že je napaden první odstavec § 153b o. s. ř., který je pro určení podmínek aplikace rozsudku pro zmeškání zcela klíčový. Pokud by Ústavní soud akceptoval rozsah návrhu, jak jej vymezil navrhovatel, a případně tomuto návrhu vyhověl, zůstal by pak v občanském soudním řádu "pahýl" ve formě druhého a třetího odstavce § 153b o. s. ř., který by nedával sám o sobě žádný smysl. Samostatně stojící druhý odstavec (bez zrušení prvního odstavce) by dokonce žalovaného stavěl do ještě nevýhodnější pozice než stávající úprava, neboť po derogaci § 153b odst. 1 o. s. ř. by, striktně vzato, nebylo nutné pro vydání rozsudku pro zmeškání splnit podmínku řádného doručení žaloby a předvolání do vlastních rukou podle § 49 o. s. ř. nejméně deset dnů předem ani podmínku řádného poučení žalovaného o následcích nedostavení se a žalovaný by neměl možnost předejít vydání rozsudku pro zmeškání svou omluvou z nařízeného jednání. Z tohoto důvodu považuje Ústavní soud za nezbytné posoudit ústavnost celého § 153b o. s. ř., a nikoliv pouze jeho prvního, čtvrtého a pátého odstavce [srov. mutatis mutandis nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. 1. 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.), bod 35].

VII/a Obecné principy

26. Navrhovatel shledává § 153b o. s. ř. v rozporu s čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

27. Ustanovení článku 96 odst. 1 Ústavy České republiky stanoví, že "[v]šichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva". Ustanovení článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod obsahuje podobnou formulaci: "Všichni účastníci jsou si v řízení rovni." Ustanovení článku 6 odst. 1 EÚLP výslovně rovnost účastníků řízení nezmiňuje, nicméně Evropský soud pro lidská práva (dále též "ESLP") ve své judikatuře konstatoval, že princip rovnosti zbraní je součástí práva na spravedlivé projednání věci (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 737-740; a Molek, P. Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 236-253). Ustanovení článku 14 EÚLP pak zakotvuje akcesorický zákaz diskriminace. Konečně čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech stanoví, že "[v]šechny osoby jsou si před soudem rovny".

28. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že zásada rovnosti účastníků řízení je součástí práva na spravedlivý proces v širším slova smyslu. Zásadou rovnosti účastníků přitom Ústavní soud rozumí "rovnost zbraní, resp. rovnost příležitosti" [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]. To znamená, že každé procesní straně by měla být dána přiměřená možnost přednést svou záležitost za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana [nález sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 (N 134/31 SbNU 193)].

29. V podobném duchu Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že zásada rovnosti zbraní je jedním z prvků širšího konceptu spravedlivého procesu; přičemž rovností zbraní ESLP rozumí požadavek, aby každá ze stran řízení mohla obhajovat svou věc za podmínek, které ji z pohledu řízení jako celku podstatným způsobem neznevýhodňují vzhledem k protistraně (rozsudek ve věci Nideröst-Huber proti Švýcarsku ze dne 18. 2. 1997 č. 18990/91, § 23). To platí pro civilní řízení (srov. právé citovaný rozsudek ve věci Nideröst-Huber proti Švýcarsku, § 23; či rozsudek ve věci Foucher proti Francii ze dne 18. 3. 1997 č. 22209/93, § 34) i trestní řízení (srov. rozsudek ve věci Brandstetter proti Rakousku ze dne 28. 8. 1991 č. 11170/84 a další, § 66; rozsudek ve věci Zahirović proti Chorvatsku ze dne 25. 4. 2013 č. 58590/11, § 42). Cílem zásady rovnosti zbraní je pak dosažení "spravedlivé rovnováhy" mezi stranami sporu (rozsudek ve věci Dombo Beheer B. V. proti Nizozemsku ze dne 27. 10. 1993 č. 14448/88, § 33).

30. Zásada rovnosti účastníků ale podle Ústavního soudu není absolutní. Procesní rovnost nelze vykládat tak, že by zákonodárcé nemohli stanovit rozdílný rozsah procesních práv a povinností u různých druhů řízení; musí však respektovat stejný rozsah procesních práv a povinností v řízeních se shodným předmětem řízení [nález sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 (N 134/31 SbNU 193), nález sp. zn. II. ÚS 657/05 ze dne 21. 8. 2008 (N 146/50 SbNU 291) či nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. 1. 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.)]. Ústavní soud si je taktéž vědom, že absolutní rovnosti účastníků řízení v širším slova smyslu ani nelze dosáhnout. Tak některé úkony, kterými disponuje žalobce s předmětem řízení v civilním sporném procesu, jako je například

zpřetvzení žaloby, žalovaný z povahy věci činit nemůže. Naopak soudní poplatek je povinen zásadně zaplatit toliko žalobce, a nikoliv žalovaný (na obecnosti tohoto pravidla nic nemění ani výjimky uvedené v § 2 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, které jsou formulovány velmi úzce).

31. Ostatně ani Evropský soud pro lidská práva není toho názoru, že obě strany sporu se musejí nacházet v úplně identickém postavení, a to ani v trestním řízení (viz např. rozhodnutí Oyston proti Spojenému království ze dne 22. 1. 2002 č. 42011/98) ani v civilním řízení (srov. rozsudek ve věci Kenedy proti Spojenému království ze dne 18. 5. 2010 č. 26839/05, § 184 in fine; či rozsudek ve věci Batsanina proti Rusku ze dne 26. 5. 2009 č. 3932/02, § 27). Evropský soud pro lidská práva tak například akceptoval rozdílné lhůty k výkonu některých procesních úkonů u jednotlivých stran řízení, jestliže takový rozdíl neměl žádný vliv na postavení stěžovatele (viz např. rozhodnutí ve věci Guigue a SGEN-CFDT proti Francii ze dne 6. 1. 2004 č. 59821/00; rozsudek ve věci Ewert proti Lucembursku ze dne 22. 7. 2010 č. 49375/07, § 98), osvobození od soudního poplatku pouze pro jednu ze stran (částečné rozhodnutí ve věci Gouveia Gomes Fernandes a Freitas e Costa proti Portugalsku ze dne 26. 5. 2009 č. 1529/08) či zahájení civilního řízení prokurátorem v zájmu protistrany (shora citovaný rozsudek ve věci Batsanina proti Rusku, § 25-28).

32. Lze tedy shrnout, že Ústavní soud ani Evropský soud pro lidská práva nevyžadují absolutní rovnost mezi účastníky řízení. Toto právo je tedy právem omezeným, neboť odlišné zacházení s účastníky řízení je za určitých okolností (k tomu viz níže) ústavně konformní, respektive souladné s Evropskou úmluvou o lidských právech.

33. Navrhovatel shledává rozsudek pro zmeškání protiústavním rovněž pro porušení čl. 14 EÚLP, který zakotvuje akcesorický zákaz diskriminace. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že zásada rovnosti účastníků řízení zakotvená v čl. 37 odst. 3 Listiny představuje samostatně stojící základní právo, u něhož není třeba rozlišovat mezi akcesoritou a neakcesoritou rovností zbraní vůči obecnému zákazu diskriminace. Spojitost mezi rovností zbraní a zákazem diskriminace nicméně existuje. Ústavní soud je toho názoru, že zásada rovnosti účastníků řízení je lex specialis vůči zákazům diskriminace, a tudíž lze i na tuto zásadu aplikovat, po patřičné modifikaci odpovídající specifikům postulátu rovnosti v soudním řízení, test přímé diskriminace. Jak uvedl Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.):

"60. Právo na spravedlivé projednání věci nelze oddělit od obecného požadavku rovnosti a nediskriminace. V tomto kontextu však jde o takový význam rovnosti, jenž se týká rovnosti účastníků v řízení před soudem, nacházejících se v různých, proti sobě stojících, procesních postaveních, obvykle označovaných jako „rovnost zbraní“ ... V praktickém životě zpravidla nepřjde o absolutní, matematickou rovnost; jde o pojem relativní, zejména v tom smyslu, že nemůže zcela setřít rozdíly v procesním a zejména faktickém postavení stran vyplývající z jejich rozdílných možností. Toto nerovné postavení může být do určité míry kompenzováno dodatečnými zárukami pro slabší stranu, tzv. favor defensionis, jejímž projevem je např. úprava důkazního břemene ...".

34. Test přímé diskriminace se skládá z následujících kroků, které lze vyjádřit formou otázek: 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny?; 2. je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; 3. je odlišné zacházení stěžovatelů k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/04 ze dne 16. 10. 2007 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.), bod 29; nález sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 (N 105/53 SbNU 313); nález sp. zn. Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009 (N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.); rozsudek velkého senátu ESLP ve věci D. H. proti České republice ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00, § 175; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Carson proti Spojenému království ze dne 16. 3. 2010 č. 42184/05, § 61; Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 101; či Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1214]. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k zákazu diskriminace pak rovněž plyne, že ospravedlnitelné odlišné zacházení se odvíjí i od důvodu tohoto odlišného zacházení. Pro odlišné zacházení z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu dítěte je tak třeba předložit velmi pádné ospravedlnění [srov. např. rozsudek ve věci Ponomaryov a další proti Bulharsku ze dne 21. 6. 2011 č. 5335/05 (národnost); shora citovaný rozsudek velkého senátu ve věci D. H. proti České republice, § 176 (rasa); či rozsudek ve věci Únal Tekeli proti Turecku ze dne 16. 11. 2004 č. 29865/96, § 53 (pohlaví)], zatímco u ostatních důvodů odlišného zacházení je přezkum ze strany Evropského soudu pro lidská práva méně intenzivní. Lze tak rozlišit i pátý krok testu přímé diskriminace, v němž hraje roli míra "podezřelosti" důvodu pro odlišné zacházení, od které se posléze odvíjí intenzita přezkumu ze strany soudu.

35. Při aplikaci zmíněného testu přímé diskriminace na posuzování rovnosti účastníků v soudním řízení je však nutné přihlídnout ke specifickým zásadám rovnosti účastníků řízení a test přímé diskriminace modifikovat. V první řadě není třeba zkoumat v druhém kroku zakázanost důvodu (a tudíž ani jeho "podezřelost" v pátém kroku), neboť ten je výslovně zakotven v čl. 37 odst. 3 Listiny: jakékoliv odlišné zacházení s účastníky řízení je a priori podezřelé. Dále pak se první krok redukuje na posouzení otázky, zda jde o účastníky řízení. Modifikovaný test přímé diskriminace bude dále pro přehlednost označován jako test rovného zacházení. Test rovného zacházení se tedy skládá z následujících kroků posuzujících: 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny (tj. jde o účastníky řízení)?; 2. je s nimi zacházeno odlišně?; 3. je odlišné zacházení dotčené straně sporu k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené?

VII/b Aplikace obecných principů na projednávanou věc

36. V projednáváném případě je rovností účastníků třeba rozumět procesní rovnost stran sporu v civilním sporném řízení.

37. Rozsudek pro zmeškání je zvláštním druhem rozsudku; je to typický institut klasického civilního procesu sporného, v němž jsou vydávána rozhodnutí o právech a povinnostech, jimiž účastníci mohou volně mimoprocesně disponovat (Winterová, A. Rozsudek pro zmeškání, rozsudek pro uznání. Právní praxe, 1993, č. 10, s. 594).

38. Obecný soud může rozhodnout rozsudkem pro zmeškání podle § 153b o. s. ř., pokud jsou splněny následující podmínky: 1. žalovanému byla soudem doručena žaloba do vlastních rukou; 2. žalovanému bylo doručeno do vlastních rukou předvolání k jednání nejméně 10 kalendářních dnů přede dnem, kdy se má jednání konat; 3. žalovaný byl poučen, že bude rozhodnuto v jeho neprospěch rozsudkem pro zmeškání, jestliže jednání, k němuž byl předvolán, zmešká bez důvodné a včasné omluvy; 4. žalovaný se k jednání, které bylo prvním posouzením těchto tvrzených skutkových okolností odvolává, popřípadě jeho omluva, která došla soudu před zahájením jednání, je nedůvodná; 5. žalobce se k prvním jednání o věci dostavil a navrhl, aby bylo rozhodnuto rozsudkem pro zmeškání žalovaného; 6. na základě tvrzení obsažených v žalobě o skutkových okolnostech sporu je možné rozhodnout v neprospěch žalovaného, neboť právní posouzení těchto tvrzených skutkových okolností odvolává závěr, že žaloba je opodstatněná; 7. rozsudek pro zmeškání je přípustný a 8. nejsou splněny podmínky pro vydání rozsudku pro uznání (Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. Občanský soudní řád - komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 703-704).

39. Rozsudek pro zmeškání obecný soud vydat může, ale nemusí. Zákon tak ponechává na úvaze soudu, zda i tam, kde jsou splněny všechny zákonem stanovené předpoklady, je vhodné o věci rozhodnout kontumačním rozsudkem, opačný výklad, tj. že soud musí rozsudek pro zmeškání při splnění podmínek uvedených v § 153b o. s. ř. vydat, doktrína i judikatura již zcela opustily.

40. Rozsudek pro zmeškání patří mezi instituty sloužící k urychlení řízení, k nimž se již dříve Ústavní soud vyjádřil. Obecné principy vztahující se k těmto institutům definoval ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 329/08 ze dne 20. 6. 2011 (N 118/61 SbNU 717), kde v souvislosti s rozsudkem pro zmeškání konstatoval:

"14. Soudy jsou článkem 90 Ústavy České republiky povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. To platí obecně pro kterýkoliv druh soudního řízení, tedy i pro soudnictví civilní. V souladu s vymezením civilní soudní pravomoci lze z citovaného článku Ústavy dovodit, že účelem civilního řízení soudního je poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým subjektivním soukromým právům ...

15. O ochraně lze v pravém slova smyslu hovořit pouze tehdy, pokud civilní proces umožňuje prosadit skutečně existující, a nikoliv fiktivní subjektivní soukromá práva a povinnosti. V rozsahu, v jakém se civilní právo procesní od tohoto cíle vzdaluje, je popírána nejen ochranná funkce civilního práva procesního, ale též smysl soukromoprávní regulace; v konečném důsledku je potom významně narušena právní jistota. Jinak řečeno, civilní právo procesní je účinné jenom v té míře, v níž je způsobilé poskytnout ochranu skutečným subjektivním hmotným právům ...

16. Uvedený požadavek je obecný, a lze jej proto vztáhnout i na všechny instituty sloužící k urychlování civilního řízení soudního, a to včetně rozsudků, jež reagují na zmeškání účastníka. Funkcí kontumačního rozsudku není jakkoliv urychlit řízení, ale urychlit řízení za pomoci uplatnění skutkové domněnky nepříznivé tomu, vůči němuž je rozsudek pro zmeškání vnesen. Kontumační rozsudky se zakládají na tom, že procesní strana v řízení nehájí svá práva, přestože k tomu měla možnost (např. Rosenberg, L., Schwab, K. H., Gottwald, P. Zivilprozessrecht. 16. vydání. München: C. H. Beck, 2004, s. 704) a navzdory tomu, že jde o kontradiktorní spor ovládaný projednací zásadou, v němž má strana sama ve svém vlastním zájmu přispět k objasnění skutkového stavu, jsou-li tvrzení protistrany nepravdivá, neúplná či se jinak odchyľují od skutečnosti. Rozsudek pro zmeškání z tohoto pohledu, jak konstatuje prof. Macur (Macur, J. Rozsudek na základě fikce uznání nároku podle ustanovení § 114b o. s. ř. Bulletin advokacie, 2002, č. 2, s. 32), „není založen na nějakých „fikcích“ či na pouhém úsilí o ukončení jednání za každou cenu, ale opírá se o dlouhodobě osvědčenou skutkovou domněnku, podle níž je vysoce pravděpodobné, že strana, která žádným způsobem tvrzení druhé procesní stany nepochybně, ač má k tomu všechny možnosti, neučiní žádná skutková tvrzení ani důkazní návrhy a k nařizenému prvním ústnímu soudnímu jednání se nedostaví, nemá ve skutečnosti žádné argumenty ani důkazy proti správnosti skutkových tvrzení druhé procesní strany ... Ve všech moderních civilních soudních řádech jsou s velkou pečlivostí vyloučeny všechny nefunkční vlivy, které by mohly nežádoucím způsobem, tedy v rozporu s objektivní skutečností, ovlivnit uplatnění skutkové domněnky, resp. zkušenostní věty ... Výsledkem uplatnění domněnky je vysoce pravděpodobný závěr, hraničící s jistotou, že rozhodná skutková tvrzení druhé procesní strany, jímž druhá strana neodporovala, jsou pravdivá. Nejde o uplatnění fikce, ale o použití skutkové domněnky, o níž lze předpokládat, že odpovídá skutkovému stavu, který před procesem a nezávisle na něm objektivně nastal. První závěr rozsudku musí být na něm založen. Nejedná se o rozsudek pro uznání, ale o rozsudek vydaný na základě skutkového stavu, který je v souladu s vnitřním přesvědčením soudce, neboť jej vyvozuje z obecně se uplatňující skutkové domněnky (zkušenostní věty)!."

41. Na základě těchto obecných principů Ústavní soud konstatoval, že institut rozsudku pro zmeškání není sám o sobě v rozporu s právem na spravedlivý proces [usnesení sp. zn. III. ÚS 370/98 ze dne 28. 1. 1999 (U 7/13 SbNU 405)], nicméně jeho aplikace musí být v souladu s účelem kontumačního rozsudku (srov. např. výše citovaný nálezu sp. zn. I. ÚS 329/08, bod 17).

42. K aplikaci rozsudku pro zmeškání se Ústavní soud vyjádřil již několikrát, přičemž základní principy shrnul přehledně v nálezu sp. zn. I. ÚS 2656/12 ze dne 7. 5. 2013 (N 78/69 SbNU 321):

"14. Ústavní soud již v mnoha nálezech [srov. např. nálezu ze dne 10. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 428/04 (N 53/36 SbNU 563), nálezu ze dne 23. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 63/05 (N 163/38 SbNU 301), nálezu ze dne 15. 1. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2785/07 (N 10/52 SbNU 103)] vyslovil zejména následující právní názory.

15. Při rozhodování o případném vydání rozsudku pro zmeškání, resp. při rozhodování o návrhu žalovaného na zrušení rozsudku pro zmeškání, by měl soud vzít v úvahu rovněž předchozí procesní aktivitu žalovaného, tedy zda se vyjádřil k podané žalobě, zda navrhl důkazy ke své obraně atd.

16. K vydání rozsudku pro zmeškání by soud měl přistupovat uvážlivě a volit tento institut zejména v případech, v nichž nezájem na straně žalovaného je zřejmý, kdy je žalovaný skutečně nečinný (což vyplývá např. z obsahu a frekvence již dříve učiněných procesních úkonů) a odmítá se aktivně podílet na soudním procesu, či úmyslně soudní řízení protahuje.

17. To proto, že rozsudek pro zmeškání je formální institut, který podstatně redukuje možnost uplatnění procesních práv žalovaného. Každý má právo domáhat se u soudu ochrany práva, které bylo ohroženo nebo porušeno. Ustanovení čl. 90 Ústavy stanoví, že soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

18. V případech, kdy jinak aktivní účastník neúmyslně pro svůj omyl zmešká první jednání soudu, ale je zřetelný jeho zájem účastnit se soudního řízení a bránit se, není vydání rozsudku pro zmeškání namístě. Prioritou v soudním řízení musí v takovém případě zůstat ochrana práv účastníků soudního řízení (žalovaných), kteří na soudním řízení chtějí aktivně participovat. Hlavním posláním soudního řízení je zajišťovat spravedlivou ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků (§ 1, 3 o. s. ř.). Podmínky vydání kontumačního rozsudku musí být posuzovány uvážlivě a zdrženlivě, ve sporných a hraničních případech není jeho vydání namístě.

19. Opakem tohoto postupu je přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím porušení smyslu § 1 a 3 o. s. ř., čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

20. Pokud již soud prvním stupně zvolí takový kritizovaný postup (tj. vydal-li rozsudek pro zmeškání), je na soudu odvolacím, aby poskytl ochranu právům tohoto účastníka. V takovém případě je totiž třeba vzít zřetel především na účel soudního řízení, kterým je ochrana práv účastníků řízení (soudy jsou povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům)."

43. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2785/07 ze dne 15. 1. 2009 (N 10/52 SbNU 103) pak Ústavní soud zdůraznil, že obecný soud musí zkoumat nejen důvod zmeškání, ale i časový rozsah zmeškání: "Soud proto musí v každém jednotlivém případě dříve, než přistoupí k vydání rozsudku pro zmeškání, resp. než rozhodne o návrhu na zrušení rozsudku pro zmeškání, pečlivě uvážit, zda důvod zmeškání, stejně tak jako časový rozsah zmeškání žalovaného při prvním jednání, jsou omluvitelné. Při rozhodování o případném vydání rozsudku pro zmeškání, resp. při rozhodování o návrhu žalovaného na zrušení rozsudku pro zmeškání by měl soud vzít v úvahu rovněž předchozí procesní aktivitu žalovaného, tedy zda se vyjádřil k podané žalobě, zda navrhl důkazy ke své obraně atd. Soud by měl v každém jednotlivém případě přihlídnout rovněž k povaze předmětu sporu." To znamená, že v případě, kdy jinak aktivní žalovaný zmešká jednání o pět minut, není vydání rozsudku pro zmeškání namístě [srov. nálezu sp. zn. III. ÚS 428/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 53/36 SbNU 563)].

44. Ústavní soud se rovněž vyjádřil k aplikaci fikce doručení v souvislosti s rozsudkem pro zmeškání, a to v nálezu sp. zn. II. ÚS 451/03 ze dne 16. 9. 2004 (N 131/34 SbNU 325), kde konstatoval: "Základní náležitosti požadovanou ustanovením § 46 odst. 4 o. s. ř. je, že se adresát v místě doručování zdržoval v době, kdy je toto doručování uskutečňováno. A contrario, pokud se účastník v místě doručení nezdržuje, fikce doručení nastoupit nemůže. Takto výslovně formulované pravidlo nepřipouští modifikaci, již provedl obecný soud, když zkoumal a považoval za relevantní důvody, pro něž se stěžovatelka v místě bydliště nezdržovala. S ohledem na ustanovení § 46 odst. 5 o. s. ř. bylo na stěžovatelce, aby vyvrátila, že se v místě doručení zdržovala. Je přitom zcela irelevantní, z jakých důvodů se tak stalo. Pokud uvedenou skutečnost prokázala, pak nemohlo dojít k účinnému doručení (nemohla nastoupit fikce doručení). Ústavní soud je nucen konstatovat, že interpretace ustanovení § 46 odst. 4 a 5 obecnými soudy byla v projednáváném případě natolik extrémní, že ji nelze považovat za ústavně konformní. V důsledku této interpretace bylo stěžovatelce znemožněno domáhat se stanoveným postupem svých práv u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Obecné soudy také postupovaly mimo meze, které stanoví zákon, čímž došlo i k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny." Z toho plyne, že pokud obecný soud uvažuje o vydání rozsudku pro zmeškání v případech, kdy byla žaloba nebo předvolání k jednání doručeno na základě tzv. fikce doručení, musí postupovat mimořádně obezřetně a zkoumat, zda byly skutečně vyčerpány všechny možnosti, jak žalovaného zastihnout.

45. Z výše uvedeného rozboru dosavadní judikatury Ústavního soudu vyplývá, že Ústavní soud v minulosti řešil souladnost rozsudku pro zmeškání s právem na spravedlivý proces (srov. výše citované usnesení sp. zn. III. ÚS 370/98), přepjatý formalismus při aplikaci rozsudku pro zmeškání (srov. např. výše citovaný nálezu sp. zn. I. ÚS 2656/12), důvodnost a včasnost omluvy účastníka řízení či právního zástupce z jednání, při kterém bylo rozhodnuto rozsudkem pro zmeškání [srov. např. nálezu sp. zn. I. ÚS 1084/08 ze dne 18. 6. 2008 (N 111/49 SbNU 599)], povinnost odvolacího soudu dát žalovanému možnost vyjádřit se k důvodnosti omluvy (srov. např. výše citovaný nálezu sp. zn. IV. ÚS 2785/07) či rozdíly mezi zmeškáním a zpožděním (srov. např.

výše citovaný nález sp. zn. III. ÚS 428/04) a povinnost vykládat "první jednání" ústavně konformním způsobem (viz výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 329/08; k obecným předpokladům pro vydání rozsudku pro zmeškání tam definovaným viz bod 38 nynějšího nálezu).

46. V projednávané věci je však uplatněna argumentace nová, a to prostřednictvím argumentu opírajícího se o zásadu rovnosti účastníků řízení, zakotvenou v čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Proto Ústavní soud přistoupil k aplikaci testu rovného zacházení definovaného v bodě 35 tohoto nálezu.

47. Pokud jde o první krok výše naznačeného testu rovného zacházení, tj. otázku srovnatelnosti postavení porovnávaných jednotlivců, Ústavní soud konstatuje, že žalobce i žalovaný jsou v civilním sporném řízení stranami sporu. Jsou tedy účastníky řízení, jak to vyžaduje první krok.

48. Pokud jde o druhý krok testu rovného zacházení, rozsudek pro zmeškání lze podle § 153b o. s. ř. vydat toliko ve prospěch žalobce, zatímco žalovaný institutu kontumačního rozsudku využít nemůže. Z toho vyplývá, že s žalobcem na jedné straně a žalovaným na straně druhé je zacházeno odlišně.

49. Ve třetím kroku pak Ústavní soud posuzoval, zda je namítané odlišné zacházení k tíži účastníka řízení, v jehož prospěch zahájil obecný soud řízení o konkrétní kontrole norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V projednávané věci se Okresní soud v Děčíně domnívá, že znevýhodněn je žalovaný. Ústavní soud s tímto závěrem souhlasí. Tím, že žalovaný nemůže navrhnout vydání rozsudku pro zmeškání v neprosbě nedostavivšího se žalobce, mu je odeprána možnost, kterou má k dispozici žalobce. Odlišné zacházení jde tedy k tíži žalovaného, a proto Ústavní soud přistoupil k poslednímu kroku testu rovného zacházení.

50. V posledním, čtvrtém kroku Ústavní soud posuzoval, zda je odlišné zacházení se žalobcem a žalovaným ve vztahu k možnosti navrhnout vydání kontumačního rozsudku ospravedlnitelné. Posouzení ospravedlnitelnosti se rozpadá do dvou částí: posouzení (a) legitimního zájmu na odlišném zacházení a (b) přiměřenosti odlišného zacházení. Jinak řečeno, Ústavní soud musel zkoumat, zda je dán legitimní zájem na tom, aby mohl vydání rozsudku pro zmeškání navrhnout toliko žalobce, a pokud takový legitimní zájem existuje, zda je toto odlišné zacházení přiměřené.

51. Při identifikaci legitimního zájmu vycházel Ústavní soud z důvodové zprávy k zákonu č. 171/1993 Sb., který do občanského soudního řádu institut kontumačního rozsudku zakotvil. Jedním z hlavních principů této novely bylo zrychlení občanského soudního řízení (viz obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 171/1993 Sb.). Za tímto účelem byly do občanského soudního řádu zavedeny instituty rozsudku pro zmeškání a rozsudku pro zmeškání, důvodová zpráva uvádí, že koncepce rozsudku pro zmeškání v § 153b o. s. ř. sice navazuje na úpravu obsaženou v civilním soudním řádu (zákon č. 113/1895 ř. z.), která podle zákonodárce dlouhodobou aplikaci osvědčila své opodstatnění, nicméně "[n]a rozdíl od této úpravy, která v českých zemích umožňovala rozhodnout rozsudkem pro zmeškání jak v případě, kdy se nedostavil k prvnímu jednání řádně obeslaný žalovaný, tak i tehdy, zmeškal-li první jednání žalobce, je navrhována úprava obdobná úpravě uherského práva, jež platila na Slovensku a která připouští vydání rozsudku pro zmeškání jen v případě, kdy první jednání zmešká žalovaný" (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 171/1993 Sb. k bodu 18). K odlišnému zacházení vedla zákonodárce "ta skutečnost, že připuštění rozsudku pro zmeškání žalobce i žalovaného by vytvářelo nerovné postavení účastníků. Zmešká-li žalovaný jednání, je mu z předem doručené žaloby znám nejen předmět řízení, ale i argumentace žalobce, i to, jaké důkazy nabízí soudu k prokázání svých tvrzení. Pokud by byl připuštěn rozsudek pro zmeškání žalobce, zmeškala by strana, která stanovisko žalovaného předem nezná a neměla možnost reagovat na tvrzení, které žalovaný teprve při jednání přednese" (tamtéž).

52. Lze tedy shrnout, že cílem (znovu)zakotvení kontumačního rozsudku do českého civilního procesu bylo zefektivnění činnosti obecných soudů a zrychlení soudního řízení. Odlišné zacházení se žalobcem a žalovaným zákonodárce odůvodnil tím, že žalovaný je před prvním jednáním ve výhodnější situaci, neboť zná předmět řízení i argumenty žalobce, zatímco žalobce stanovisko žalovaného před jednáním nezná (resp. nemusí znát, pokud žalovaný nezašle soudu repliku k žalobě).

53. Tato koncepce rozsudku pro zmeškání tedy vychází z toho, že žalobce již aktivitu a svůj zájem ve věci projevil a musel splnit všechny další procesní náležitosti. Tento důvod pro odlišné zacházení se žalobcem na jedné straně a žalovaným na straně druhé považuje Ústavní soud za legitimní. K tomu rovněž přistupují okolnosti předcházející přijetí zákona č. 171/1993 Sb., kdy bylo soudní řízení zbytečně protahováno primárně ze strany žalovaných (např. dlužníků). Hrozba vynesení rozsudku pro zmeškání tak měla vést k "ukázněni" žalovaných, kteří se vyhýbali, ať už díky své línosti či záměrně, účasti na soudním jednání a tím velmi komplikovali výkon justice. Naopak žalobci obvykle na vydání rozsudku spěchali, a tak u soudu spíše urgovali nařízení jednání, než aby je bojkotovali. Tento faktický stav přetrvává dodnes. Je pravda, že - jak podotýká Okresní soud v Děčíně - v praxi v omezených případech docházelo a dochází i k situacím, kdy se k prvnímu jednání nedostaví žalobce. Ústavnímu soudu je ale z úřední činnosti známo, že tyto případy byly a jsou vzácnější než nedostavení se žalovaného, přičemž ani navrhovatel nepředkládá ve svém podání žádné empirické údaje o opaku. Nic tedy nenavádí k tomu, že by došlo k podstatné změně společenských podmínek od účinnosti zákona č. 171/1993 Sb., která by zpochybňovala legitimitu stávajícího řešení, které umožňuje vydat rozsudek pro zmeškání toliko ve prospěch žalobce.

54. Na závěru o legitimitě důvodu odlišného zacházení uvedeného v citované důvodové zprávě nic nemění ani historické úvahy navrhovatele. Zákonodárce si byl při přijímání zákona č. 171/1993 Sb. vědom odlišné koncepce zakotvené v § 396-397 c. ř. s.,

podle které kontumace hrozila oběma stranám, a záměrně se od ní odchýlil (viz bod 51 tohoto nálezu) ve prospěch uherské koncepce, používané dodnes například na Slovensku [srov. § 153b zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok; (znovu)zakotvené zákonem č. 232/1995 Z. z.]. Přitom jak bylo konstatováno v předchozím bodě, zákonodárce uvedený důvod pro odlišné zacházení se žalobcem a žalovaným Ústavní soud považuje za legitimní. Odlišná úprava v civilním řádu soudním tak sama o sobě nemůže vést k závěru o protiústavnosti stávající úpravy v § 153b o. s. ř.

55. To stejné platí i pro komparativní argument. Skutečnost, že v jiných zemích platí odlišná úprava, bez dalšího neznamena, že česká úprava nesleduje legitimní veřejný zájem. Navrhovatel ostatně neuvádí žádný příklad, kdy by koncepce rozsudku pro zmeškání podobná té české, tj. umožňující žádat vydání rozsudku pro zmeškání toliko ve prospěch žalobce, byla shledána protiústavní. Jinak řečeno, německá, rakouská či československá prvorepubliková koncepce kontumačního rozsudku jsou možná de lege ferenda vhodnější, nicméně to neznamena, že stávající česká koncepce v § 153b o. s. ř. nesleduje legitimní veřejný zájem a je protiústavní.

56. Ústavní soud tak přistoupil k posouzení přiměřenosti odlišného zacházení s žalobcem a žalovaným, které jde k tíži žalovaného. V tomto kritériu je nutné posuzovat, zda je naplněn požadavek rovnosti zbraní v její celistvosti, tj. zda každá ze stran řízení může obhajovat svou věc za podmínek, které jí, z pohledu řízení jako celku, podstatným způsobem neznevýhodňují vzhledem k protistraně (viz body 28-32 tohoto nálezu). Ústavní soud v tomto kroku vzal rovněž v potaz skutečnost, že rozsudek pro zmeškání je procesní sankcí, která postihuje prodlávající stranu na jejích procesních zájmech, a nikoliv přímou sankcí, pročež by aplikace tohoto sankčního institutu civilního řízení soudního neměla být v rozporu s jeho funkcí, tj. neměla by směřovat k vydávání rozsudků, které jsou v rozporu se skutečným hmotněprávním stavem (Stavínohová, J., Lavický, P. Sankce v civilním právu procesním. Právní fórum, 2008, č. 9, s. 374). Neboli, funkci kontumačního rozsudku není jakkoliv urychlit řízení, ale urychlit řízení za pomoci uplatnění skutkové domněnky, podle níž lze s vysokou pravděpodobností hraničící s jistotou považovat za pravdivá rozhodná skutková tvrzení procesní strany, jímž protistrana neodporovala, ač k tomu měla příležitost [nález sp. zn. I. ÚS 329/08 ze dne 20. 6. 2011 (N 118/61 SbNU 717)].

57. Klíčovým východiskem pro Ústavní soud je pak to, jak institut rozsudku pro zmeškání aplikují obecné soudy, přičemž je třeba vzít v úvahu jak formální předpoklady pro uplatnění předmětného institutu výslovně zmíněné v § 153b o. s. ř., tak materiální podmínky pro jeho aplikaci vyplývající z jeho účelu.

58. Znevýhodnění žalovaného je v první řadě moderováno formálními podmínkami pro vydání rozsudku pro zmeškání, uvedenými v § 153b o. s. ř. (viz bod 38 tohoto nálezu), z nichž nejvýznamnější z hlediska rovnosti účastníků řízení jsou dvě: přezkum žalobcem uplatněných nároků soudem a možnost dodatečné omluvy. Právě těmito dvěma podmínkami se rozsudek pro zmeškání odlišuje od rozsudku pro uznání podle § 153a o. s. ř. (bližší viz Šmíd, O. Institut přípravného jednání. Právní fórum, 2011, č. 1, s. 17). Pokud jde o první podmínku, tj. přezkum opodstatněnosti žaloby, ta znamená, že soud nevydává rozsudek pro zmeškání automaticky jen po návrhu žalobce, nýbrž skutková tvrzení žalobce musí vést k závěru, že nárok, kterého se domáhá, je oprávněný. Pokud má soud za to, že tato tvrzení jsou neúplná a nelze z nich vyvodit závěr o oprávněnosti žalobcovu nároku, pak není možné rozhodnout rozsudkem pro zmeškání (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 12. 1998 sp. zn. 15 Co 437/94). Stejně tak platí, že neúplnost skutkových tvrzení nelze pro účely vydání rozsudku pro zmeškání zhojit během prvního jednání, neboť nelze přihlížet k doplnění skutkových tvrzení a dokazování během prvního jednání (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2001 sp. zn. 20 Cdo 2498/99). Druhým omezením nerovnosti mezi žalobcem a žalovaným je pak možnost omluvy ze strany žalovaného (k přípustným důvodům nedostavení se na jednání srov. Spáčil, J. Odročení soudního jednání a omluva účastníka nebo jeho zástupce. Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 12).

59. Nad rámec formálních podmínek zakotvených v § 153b o. s. ř. pak Ústavní soud dodává, že rozsudek pro zmeškání přichází v úvahu toliko v jednodušších věcech; ve složitějších věcech je nutné provést přípravu jednání ve smyslu § 114c o. s. ř., u níž občanský soudní řád počítá nejen se sankcí pro případ nedostavení se žalovaného (viz § 114c odst. 6 o. s. ř.), ale i pro případ nedostavení se žalobce (viz § 114c odst. 7 o. s. ř.). Rovněž tato skutečnost tedy moderuje nerovnost mezi žalobcem a žalovaným při aplikaci rozsudku pro zmeškání.

60. Materiální podmínky pro vydání rozsudku pro zmeškání potom vyplývají z použití slovesa "může" v § 153b odst. 1 o. s. ř., který stanoví, že "[z]mešká-li žalovaný ... první jednání, které se ve věci konalo, ... může soud rozhodnout o žalobě rozsudkem pro zmeškání". To znamená, že soud při splnění formálních podmínek uvedených v § 153b o. s. ř. může, ale nemusí rozsudek pro zmeškání vydat. Obecné soudy tedy mají při používání rozsudku pro zmeškání určitou diskreci, jejímž cílem je mj. právě zabránit porušení zásady rovnosti účastníků řízení (resp. zachovat rovnost jejich zbraní).

61. První a nejdůležitější materiální podmínkou kontumačního rozsudku je absence procesní aktivity žalovaného. Obecný soud tak rozsudek pro zmeškání nesmí vydat, pokud se na jednání nedostavil jinak procesně aktivní žalovaný (nález sp. zn. I. ÚS 2656/12 ze dne 7. 5. 2013; bližší viz body 42-45 tohoto nálezu). Jen tak je učiněno zásadě rovnosti účastníků řízení zadost. Jak bylo zdůrazněno již výše, funkci kontumačního rozsudku není jakkoliv urychlit řízení, ale urychlit řízení za pomoci uplatnění skutkové domněnky, podle níž lze s vysokou pravděpodobností hraničící s jistotou považovat za pravdivá rozhodná skutková tvrzení procesní strany, jímž protistrana neodporovala, ač k tomu měla příležitost. Právě předchozí procesní aktivita žalovaného, jež se nedostavil k prvnímu jednání, proto může v konkrétním případě uplatnění této skutkové domněnky vyloučit [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 329/08 ze dne 20. 6. 2011 (N 118/61 SbNU 717)].

62. Druhý materiální podmínka spočívá v rozlišování mezi zmeškáním a pouhým zpožděním. Pokud se tedy žalovaný dostavil na jednání jen se zpožděním několika minut, není použití rozsudku pro zmeškání namístě [nález sp. zn. III. ÚS 428/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 53/36 SbNU 563)].

63. Rozsudek pro zmeškání je ovšem spojen i s dalšími materiálními limity. Je zjevné, že tento institut nelze aplikovat ani v situacích, kdy je obecnému soudu známo, že se žalovaný nedostavil na jednání z důvodu živelní pohromy nebo jiné neodvratné události (na tyto situace výslovně pamatoval i civilní řád soudní; viz § 402 bod 2 c. ř. s.). Ústavní soud dále považuje za protíústavní aplikaci rozsudku pro zmeškání v případech, kdy jsou na žalovaného podány desítky či stovky žalob, které ve svém kumulativním účinku představují šikanózní podání, a žalovaný zmešká jednání jen u jedné z nich; v takových případech by výjimečně mohla v úvahu připadat i aplikace konceptu zneužití práva.

64. Obecné soudy dále musí obzvláště pečlivě zvažovat aplikaci rozsudku pro zmeškání v případech, kdy byla žalovanému doručena žaloba a předvolání k jednání podle § 49 odst. 4 občanského soudního řádu, tedy na základě tzv. náhradního doručení či fikce doručení; tak jak k tomu ostatně došlo i v navrhovatelem projednávané věci sp. zn. 22 C 128/2009 (předvolání k jednání zde bylo žalované doručeno na základě tzv. fikce doručení podle § 49 odst. 4 o. s. ř.). Ústavní soud se k aplikaci fikce doručení v souvislosti s rozsudkem pro zmeškání vyjádřil již ve výše citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 451/03 (viz bod 44 tohoto nálezu). Z něj plyne, že pokud soud vydává rozsudek pro zmeškání v případech, kdy byly žaloba nebo předvolání k jednání doručeny na základě tzv. fikce doručení, musí postupovat mimořádně obezřetně a zkoumat, zda byly skutečně vyčerpany všechny možnosti, jak žalovaného zastihnout. Rozsudek pro zmeškání totiž není postaven na fikci nespornosti skutkového stavu, ale na domněnce, že žalovaný velmi pravděpodobně nemá žádné argumenty proti správnosti skutkových tvrzení žalobce, s nimiž se mohl seznámit. Pokud se však žalovaný nemohl reálně s argumenty žalobce seznámit, je tato domněnka výrazně erodována (viz výše citovaný náález sp. zn. II. ÚS 451/03). Na tom nic nemění ani skutečnost, že je především věci adresáta (žalovaného), aby si (řádne) přebíral soudní písemnosti na své adrese pro doručování.

65. Ústavní soud podotýká, že nicméně nelze předvídat všechny možné situace, kdy obecný soud musí upustit od vydání rozsudku pro zmeškání, ačkoli jsou splněny formální podmínky stanovené v § 153b o. s. ř. Výše uvedený výčet typových případů, kdy je vydání rozsudku pro zmeškání v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, je tedy toliko demonstrativní. V jiných případech se obecné soudy musí řídit obecnými východisky, které formuloval Ústavní soud v tomto svém nálezu, případně v nálezu sp. zn. III. ÚS 428/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 53/36 SbNU 563): "Prioritou v soudním řízení musí v takovém případě zůstat ochrana práv účastníků soudního řízení (žalovaných), kteří na soudním řízení chtějí aktivně participovat. Hlavním posláním soudního řízení je zajišťovat spravedlivou ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků (§ 1 a 3 o. s. ř.). Podmínky pro vydání kontumačního rozsudku musí být posuzovány uvážlivě a zdrženlivě, ve sporných a hraničních případech není jeho vydání namístě."

66. S ohledem na výše popsané formální a materiální podmínky pro vydání rozsudku pro zmeškání a na dostupné opravné prostředky proti aplikaci tohoto procesního institutu je Ústavní soud toho názoru, že z pohledu civilního sporného řízení jako celku není žalovaný existenci zkoumaného institutu podstatným způsobem znevýhodněn vůči žalobci. Zejména materiální podmínky pro aplikaci rozsudku pro zmeškání formulované Ústavním soudem a Nejvyšším soudem a posléze přejaté nižšími obecnými soudy jsou dostatečným nástrojem vedoucím k zamezení či nápravě tzv. "mylných rozsudků" (souhlasně viz Bezouška, P. Krátké zamyšlení nad rozsudky pro uznání a pro zmeškání. Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 34). Odlišné zacházení s žalovaným při aplikaci rozsudku pro zmeškání je tedy přiměřené, a proto tento procesní institut v testu ústavnosti obstál.

67. Ustanovení § 153b o. s. ř. je tak možno vykládat ústavně konformním způsobem. Ústavní soud pak dal v souladu se zásadou soudcovské zdrženlivosti (judicial self-restraint) přednost ústavně konformnímu výkladu před zrušením napadeného zákonného ustanovení a z výše uvedených důvodů návrhu Okresního soudu v Děčíně na zrušení institutu rozsudku pro zmeškání zakotveného v § 153b o. s. ř. nevyhověl. Tím ale nelze vyloučit, že pokud tento náález a jím nastíněný ústavně konformní výklad nebude obecnými soudy následován nebo bude prokázáno, že došlo k podstatné změně společenských okolností od zavedení institutu kontumačního rozsudku v roce 1993 (např. bude prokázán zvýšený počet nedostavivších se žalobců k jednání), Ústavní soud v budoucnu ke zrušení stávající podoby kontumačního rozsudku nepřistoupí.

68. Na závěr Ústavní soud zdůrazňuje, že ačkoliv jej argumenty Okresního soudu v Děčíně nepřesvědčily o protiústavnosti stávající úpravy kontumačního rozsudku v § 153b o. s. ř., neboť odlišné zacházení se žalobcem a žalovaným podle Ústavního soudu nedosahuje intenzity protiústavnosti, Ústavní soud považuje argumentaci přednesenou Okresním soudem v Děčíně za legitimní, což potvrzují i názory řady českých civilistů, již rovněž plédují pro zavedení úpravy rozsudku pro zmeškání žalobce (srov. např. Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 1. vydání. Praha: Linde, 1999, s. 268; či Bezouška, P. Krátké zamyšlení nad rozsudky pro uznání a pro zmeškání. Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 34). Jde však spíše o podnět ke zvážení novelizace kontumačního rozsudku; k takové změně však není příslušný Ústavní soud, nýbrž Parlament České republiky, neboť Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem.

VIII. Shrnutí

69. Ústavní soud návrhu Okresního soudu v Děčíně na zrušení institutu rozsudku pro zmeškání zakotveného v § 153b o. s. ř. pro rozpor se zásadou rovnosti účastníků řízení, zakotvenou v čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, nevyhověl, neboť dospěl k závěru, že § 153b o. s. ř. lze vyložit tak, aby k rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení nedošlo. Proto dal Ústavní soud

přednost ústavně konformnímu výkladu před zrušením napadeného ustanovení a v souladu se zásadou soudcovské zdrženlivosti návrh Okresního soudu v Děčíně zamítl.

70. Ústavní soud ve své judikatuře totiž opakovaně [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 16/08 ze dne 29. 9. 2010 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 78/06 ze dne 16. 10. 2007 (N 162/47 SbNU 145; 307/2007), nález sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. 1. 2013 (N 13/68 SbNU 191; 82/2013 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 3102/08 ze dne 12. 7. 2010 (N 142/58 SbNU 183)] vyložil, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení. K tomuto postupu vycházejícímu z principu minimalizace zásahu přistoupil Ústavní soud i tentokrát a obdobně jako v předchozích výše citovaných případech doplnil interpretativní výrok, jímž obecným soudům i zákonodárci naznačil způsob interpretace napadeného ustanovení ústavně konformním postupem. Ústavní soud již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 dospěl k závěru, že: "Odlišný výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy by u nálezů zamítajících návrhy na zrušení právních předpisů z důvodů priority ústavně konformní interpretace činil rozhodnutí Ústavního soudu právně bezobsažnými, případně i matoucími, a nutil by zároveň Ústavní soud k postupu, jenž se jeví ve svých důsledcích absurdní a neudržitelný: nespoléhat na možnost ústavně konformní interpretace, opustit princip judicial self restraint a v případě sebemenší možnosti ústavně rozporné interpretace napadeného předpisu jej zrušit. Pro uvedené v řízení o kontrole norem v případě přijetí zamítavého výroku s interpretativní argumentací Ústavní soud z množiny nosných důvodů plynoucí základní ústavní princip zařadil do rámce výrokové části nálezu." Na základě své setrvalé praxe a z výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud zobecnil nosné důvody tohoto svého nálezu ohledně ústavně konformní interpretace posuzovaného ustanovení a uvedl je v interpretativním výroku tohoto nálezu.

IX. Závěr

20. Vycházeje ze všech uvedených skutečností, Ústavní soud návrh Okresního soudu v Děčíně zamítl (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.) a vymezil podmínky ústavně konformního výkladu posuzovaného ustanovení zákona.

1. Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka

Hlasoval jsem proti oběma výrokům, maje za to, že návrh měl být odmítnut, a to z následujících důvodů.

Amici, diem perdi.

V bodu 70 odůvodnění nálezu se jasné a srozumitelně popisuje, jak Ústavní soud "opakovaně vyložil, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení".

K čemu tedy povinná četba zbývajících 21 stránek, stačila-li by plně tato právní věta?

V kolika letech je malé dítě již schopno rozpoznat, že pokud něco "může", pak to znamená, že cosi zároveň "smí" i "nemusí"? Dovedu si představit, že by se na gremiální poradě navrhovatele jeho civilní soudci usnesli, že nebudou bez dalšího rozhodovat rozsudkem pro zmeškání. Což jiného než nesmyslný čárový systém a téměř čtvrt století pěstovaná mylná představa, že jediné ta nejrychlejší a nejlevnější justice je spravedlivá, by mohlo být položeno na druhou misku vah?

Připojuji se k těm, kteří mají pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele, a v případě, že by aktivně legitimován byl, jeho návrh pokládán za prima vista velmi zjevně neopodstatněný.

Výrok, jímž byl návrh zamítnut, má oproti odmítnutí snad jen tu výhodu, že příštím aktivistům ve vztahu k napadenému ustanovení postavil překážku rei iudicatae...

Přejdeme nyní k tzv. výroku interpretativnímu.

x x x

Přeložím-li si text II. výroku nálezu z "právníčiny" do "člověčiny", dopracuji se k tomuto znění:

"Soudče, jsi-li toho ještě schopen, buď spravedlivý a při rozhodování přemýšlej."

Neskládal snad i soudce slib?

To, že jsem hlasoval proti tomuto výroku, arcit' neznamená, že bych byl kategoricky proti všem receptům, zejména oněm nepřekonatelným z pera Magdaleny Dobromily Rettigové...

2. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") podávám odlišné stanovisko k oběma bodům výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10.

Předmětem řízení v této věci byla otázka ústavnosti úpravy rozsudku pro zmeškání v § 153b o. s. ř. Většina Ústavního soudu se přiklonila k zamítavému výroku nálezu, ačkoli procesní podmínky pro projednání návrhu nebyly ve smyslu § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 103 a násl. o. s. ř. dány. Nadále setrvávám na svém názoru [viz moje odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)], že tento výklad podmínek pro podání návrhu obecným soudem ve smyslu § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a především podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je extenzivní a odporující účelu institutu konkrétní kontroly ústavnosti zákonů. Při vši účtě k názoru o potřebě diskursu mezi soudy a potřebě "ústavního kultivování obecných soudů" (trocha skromnosti by Ústavnímu soudu ovšem neškodila bez ohledu na účtyhodnou úroveň vlastního odůvodnění) se domnívám, že projednáváná věc měla být rozhodnuta usnesením o odmítnutí návrhu pro zjevně chybějící aktivní legitimaci navrhovatele. Bohužel k hlasování o odmítnutí nedošlo (§ 12 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Proto považuji za potřebné uvést alespoň následující důvody, proč měl být návrh odmítnut:

1. V řízení před obecným soudem se žalovaná k jednání nedostavila; přítomný žalobce navrhl použití ustanovení o rozsudku pro zmeškání. Nenastala opačná situace, kdy by se naopak přítomná žalovaná domáhala vydání takového rozhodnutí s poukazem na své nerovné postavení ve vztahu k oprávnění žalobce. Navrhující soudce přerušil řízení, když si v podstatě vykonstroval procesní

situaci pro podání návrhu na zrušení § 153b občanského soudního řádu. K tomu jej však mohla inspirovat nanejvýš teoretická diskuse vedená na toto téma po léta v právnícké literatuře, nikoli konkrétní okolnosti případu; v důsledku toho rozhodnutí řeší více onen teoretický spor než onen konkrétní problém. Většina Ústavního soudu na tento jeho postup (neprospívající žalobci) přistoupila. Tím setřela rozdíl mezi ustáleným chápáním rozdílu mezi abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti zákonů a v podstatě ji tak splývá obsah § 64 odst. 3 a § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nehledě na to, že tak v důsledku toho učinila z Ústavního soudu ono důrazně popírané "výkladové místo" [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), tzv. Lisabon I, bod 75) a platformu pro autoritativní rozhodování teoretických sporů. Touto platformou však nesměl být ani v době, kdy měl kompetenci podávat výklad ústavních předpisů. Mění-li nyní Ústavní soud svůj právní názor, měly být pro to splněny podmínky § 13 zákona o Ústavním soudu.

2. Smyslem konkrétní kontroly ústavnosti zákonů je výjimečná potřeba zapojit Ústavní soud jako objektivní meziklánek do řešení konkrétní věci neukončené v řízení před obecným soudem. Touto "věcí" ale nemůže být samotné abstraktní ustanovení § 153b o. s. ř. (vytržené z kontextu konkrétního sporu), nýbrž konkrétní okolnosti případu projednávaného okresním soudem, a to ještě pouze za podmínky, že výklad abstraktního ustanovení (tedy právní normy) nelze s konkrétními okolnostmi pro jeho neústavnost sladit.

3. To však - jak plyne z výše uvedeného - není tento případ. Většina Ústavního soudu se spokojila s tím (viz bod 20 odůvodnění), že v posuzovaném případě je nesporné, že "použití napadeného ustanovení o. s. ř. žalobce navrhl a soud se jeho použitím v konkrétním případě tedy musel zabývat. Účelem oprávnění a současně i povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu používaný zákon, dojde-li soud k závěru, že onen zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, je zachování vnitřní jednoty a bezrozpornosti právního řádu." Právě uvedená citace z bodu 20 odůvodnění nálezu zpochybňuje základní východiska konkrétní kontroly ústavnosti. Účelem kontroly je odpověď na dotaz obecného soudu po ústavnosti zákona, který potřebuje k "řešení věci" (znovu opakuji text Ústavy). Tento dotaz má být zodpovězen Ústavním soudem tak, že věc bude moci být obecným soudem již s vědomím ústavní konformity vyřešena. V projednávané věci však není řešena otázka nepřítomného žalobce a přítomné žalobkyně, nýbrž je tomu přesně naopak. Po odpovědi Ústavního soudu (navíc problematizované interpretativním výrokem) proto bude obecný soud přesně tam, kde byl před třemi roky. Kam se mezitím dostal žalobce v pozici věřitele zatím mamě čekajícího na ústavně garantovanou soudní ochranu, je lépe nedomýšlet.

4. Předmětem konkrétní kontroly je abstraktní norma, která má být aplikována na konkrétní skutkovou podstatu (nechci opakovat truisms o rozdílu normy a ustanovení předpisu). Proto je nutnou podmínkou aktivní legitimace obecného soudu nikoli jen odůvodnění neústavnosti abstraktní normy (viz její konstrukci v bodě 38 odůvodnění), kterou vyinterpretuje z ustanovení § 153b o. s. ř., nýbrž v konjunkci s tím i prokázání, že bez toho nebude možno ve věci rozhodnout. Právě to se nestalo. Zde připomínám, že doložit tuto okolnost je úkolem soudu a že to nemůže být nahrazeno nemístným aktivismem Ústavního soudu, který by se tak vměšoval do probíhajícího řízení. Tomuto požadavku však evidentně obecný soud nedostál a většina Ústavního soudu takový test konkrétnosti požadavku odmítla provést, ačkoli odůvodnění nálezu svědčí o tom, že testování je jinak její velkou zálibou (viz body 33 až 35, 46 až 49, 66 odůvodnění nálezu). Důvodem konkrétní kontroly je proto právě ono přerušovací usnesení obecného soudu, který v řízení nemůže pokračovat (jeho zrušení obecným soudem by mohlo být důvodem, na který cílí § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v kontextu možnosti zastavení řízení, byť jde o otevřenou otázku). V opačném případě musíme dospět k závěru, že pod "zákonem", kterého má být použito, se začne chápat doslova "zákon". Můžeme se tak dočkat návrhů, které s řešenou věcí nebudou mít nic společného, zejména z hlediska účelu této kontroly, kterým je odstranění neústavního pravidla bránícího ústavně konformnímu rozhodnutí obecného soudu vázaného jinak zákonem.

5. S ohledem na výše uvedené proto nepovažuji za nutné se vyjadřovat k odůvodnění nálezu (je ovšem rozdíl mezi rovností účastníků a rovností jejich procesních oprávnění). Pouze konstatuji, že je de facto popírán smysl civilního soudnictví, kterým je právě rozhodování o právech. V daném případě tak byl proveden ve skutečnosti pod rouškou § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu abstraktní přezkum ústavnosti § 153b o. s. ř. bez dopadu na řešenou věc. Ona "věc" ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy spor o právo žalujícího věřitele, který se ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zatím marně domáhá své pohledávky, tak zatím zůstává nedorozšířená, neboť bude založena na aplikaci jiné právní normy, jejímž pramenem je rovněž § 153b o. s. ř.

6. Nemohu se ztotožnit nejen s výrokem pod bodem I, nýbrž ani s pojetím tzv. interpretativního výroku pod bodem II. Ve skutečnosti problémem ústavního dosahu v projednávané "věci" byla otázka fiktivního doručení žaloby. Jak jsem uvedl (sub 4), tuto otázku by ovšem musel otevřít obecný soud, ten však nesledoval problém "řešené věci", nýbrž možnost kontumačního rozsudku v případě nedostavivšího se žalobce (což nebyl projednávaný případ).

7. Problém je v tom, že z hlediska ústavního práva je rozhodující, zda existuje ústavně podložená povinnost účastnit se jednání, nebo jen z povahy věci plynoucí povinnost snášet důsledek neúčasti z hlediska promarněné příležitosti uplatnit svou argumentaci, což lze spravedlivě dát k tíži žalovaného. Stejně tak není v odůvodnění řešena otázka ústavnosti rozhodnutí založeného na tvrzení pouze jedné strany (totéž by platilo i pro žalobce). V projednávané věci jde o rozvinutí procesních důsledků, které jsou s touto neúčastí spojeny a které budou vždy jiné buď na straně žalobce, nebo na straně žalovaného. Interpretativní výrok tuto otázku ovšem neřeší (na rozdíl od bodu 39 odůvodnění). Současně zamítavý nález nevytváří možnost pro případné jiné řešení doručování (viz § 114b odst. 4 a § 114c odst. 2 o. s. ř.); naopak zde vytváří překážku rei iudicatae, ačkoli náhradní doručení bylo právě neurgickým ústavním problémem celé věci.

8. Co se týče interpretativního výroku, ten na rozdíl od solidně zpracovaného materiálu, judikatury a argumentace v odůvodnění (přes výše uvedené výhrady) dokumentuje, proč nebyl obecný soud k návrhu aktivně legitimován. Není z něj navíc jednoznačně patrné (potřeba autoritativního jednoznačného výkladu opravňuje jeho vydání), zda se jedná o výrok pozitivní nebo negativní, takže právně vzato bude dotazující se obecný soud ve stejné situaci jako před více než třemi lety. Bude stejně muset vycházet z judikatury Ústavního soudu ve věci kontumačních rozsudků, která je však již přehledně zpracována právě v samotném odůvodnění a navíc se dále rozvíjí. Kladu si proto otázku, zda je konkrétní kontrola ústavnosti zákona vhodná k vyslovení zcela obecných závěrů, které obecný soud v konkrétní věci nikam neposunou; konkrétní kontrola má především řešit problém aplikace, nikoli regulace.

9. Stejně tak se nemohu ztotožnit s tím, že nerozhodnutí věci po více než tři roky má být důvodem pro to, aby o věci, která jinak zjevně splňuje podmínky § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, bylo rozhodnuto meritorně. Dobou, po kterou "věc" ležela u Ústavního soudu, se na tom nemůže nic změnit. Zatímco tedy za předmnichovské Československé republiky nebylo možno řešit věc starší než tři roky, zde naopak rozhodnutí budí dojem, že čím je věc starší, tím je důvodnější. Rovněž tak nelze důvodnost návrhu založit na množství práce spojené s důkladným zpracováním odůvodnění, jehož úroveň jinak oceňuji.

3. Odlišné stanovisko soudkyně Vlasty Formánkové

Ve věci návrhu Okresního soudu v Děčíně na zrušení ustanovení § 153b odst. 1, 4 a 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, nesouhlasím s rozhodnutím většiny pléna, neboť mám za to, že nebyla dána aktivní legitimace navrhovatele, a v tomto kontextu podporuji argumentaci ostatních disentujících soudců.

4. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

I.

S většinou pléna, která hlasovala pro přijetí označeného nálezu, se neztotožňuji především proto, že nesouhlasím s tím, jak byla v dané věci posouzena otázka aktivní legitimace obecného soudu k návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, resp. ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu").

Z hlediska úvahy, že platná úprava institutu rozsudku pro zmeškání v občanském soudním řádu představuje porušení zásady procesní rovnosti v neprospěch v řízení žalované tím, že obdobně nemůže dosáhnout "kontumačního" rozsudku v případě, že se k jednání nedostaví žalobce (na ničem jiném návrh nespočívá!), mohl obecný soud svůj návrh efektivně předložit Ústavnímu soudu pouze v případě, že se žalobce vskutku jednání nezúčastnil a naopak přítomná žalovaná takové procesní znevýhodnění namítla. Jen za této situace by z pohledu navrhujícího soudu otevíralo zrušení napadených ustanovení cestu k přijetí takové právní úpravy, jejímž výsledkem by byla možnost vyvodit z neúčasti při nařízeném jednání příznivé procesní konsekvence i ve prospěch žalované (jinou změnu stávající úpravy navrhující soud ani objektivně sledovat nemohl).

Oproti většině jsem názoru, že k založení aktivní legitimace obecného soudu nepostačí pouhé "použití" určitého ustanovení v konkrétním řízení, pakliže se nepromítá do jeho výsledku buď vůbec, anebo do výsledku, který je ústavněprávně nežádoucí. I kdyby kupříkladu obecný soud měl za to, že úpravou povinného zastoupení v dovolacím řízení (§ 241 o. s. ř.) nebo lhůt k procesnímu úkonu (§ 55 a násl. o. s. ř.) dochází k protíústavní zátěži, pak - jestliže se jí konkrétní účastník v řízení přizpůsobil a podle ní postupoval - prostor pro úvahy na téma ústavnosti takové právní úpravy obecný soud nemá, ačkoli ji v řízení aplikoval (resp. "použil").

Na rozdíl od abstraktní kontroly norem (§ 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) je pro kontrolu konkrétní (jeho § 64 odst. 3) iniciovanou obecným soudem příznačné, že primárně nemá univerzální význam (ten nabývá až zprostředkovaně) a její vlastní účel je spojen s daným řízením, které obecný soud právě vede. Od toho se také odvíjejí podmínky jeho aktivní legitimace; zjednodušeně řečeno, obecný soud potřebuje rozhodnutí Ústavního soudu (typicky dorogační) k tomu, aby mohl vydat v dané věci ústavně konformní rozhodnutí, které by jinak přijmout nemohl, a jen tehdy (a rovněž proto) je takovou legitimací nadán. Opomenutí této podmínky implikuje stav, kdy je rozdíl mezi abstraktní a konkrétní kontrolou norem zcela setřen.

V tomto duchu ostatně Ústavní soud již judikoval.

Podle (senátního) usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/06 ze dne 14. 6. 2006 (ve SbNU nepublikováno, dostupné stejně jako ostatní citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>) platí, že legitimace k návrhu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu přísluší obecnému soudu, je-li zde "souvislost" s jeho rozhodováním, resp. - podle čl. 95 odst. 2 Ústavy - dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Z účelu a smyslu této kontroly ústavnosti právních norem plyne, že "zákon, jehož má být při řešení věci použito" je ten (to jeho ustanovení), "jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek sporu jiný, a tento důsledek musí být navrhovatelem tvrzen".

Ve shodě s tím konstatuje usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. 12. 2012 v bodu 19, že "(j)e na navrhovatel, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem (což navrhovatel učinil), ale zároveň poukázal a prokázal, že aplikace napadeného ustanovení je nevyhnutelná a jen zrušení napadeného ustanovení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku; předpokladem takového tvrzení

je i dostatečně vyjasněný skutkový stav". Z tohoto rozhodnutí většina pléna sice cituje v bodu 17 nálezu, nijak jej však nereflektuje, a výslovně traktuje jinak, příp. i opačně (viz zejména body 19 až 21).

Jestliže se v projednávané věci jednání zúčastnil žalobce, a nikoliv žalovaná, pak odpověď na otázku, jakým způsobem by mohl obecný soud promítnout zrušení jím napadeného ustanovení ve svém řízení, je jednoznačná: totiž nijak. Nepřítomné žalované (o jejichž motivech se nic neví, resp. netuší, zda ona sama soudem tvrzenou okolnost pokládá pro sebe za ústavněprávně nesnesitelnou) by zrušení napadeného ustanovení z důvodu "nerovnosti" a jeho následně - za účelem ústavní konformity dle navrhujiícího soudu - doplnění o procesní oprávnění obdobně žalobcovu, nemohlo přinést ničeho, i kdyby bylo pak aplikovatelné; kritického jednání před obecným soudem se nezúčastnila, návrh proti žalobci by již proto učinit nemohla, nehledě na to, že on přítomen byl.

Z jen dílčí argumentace proti institutu rozsudku pro zmeškání, jakož i z toho, že navrhl ke zrušení nikoli všechna ustanovení, jimiž je upraven, lze dovodit, že soud rozsudek pro zmeškání jako takový za protiústavní nepokládá. Pak ovšem měl v poměrech jím vedeného řízení k dispozici podstatně jednodušší možnosti, aby chránil ten zájem žalované, jímž motivoval návrh Ústavnímu soudu; nic mu totiž nebránilo, aby rozsudek pro zmeškání nevydal, neboť takovým způsobem rozhodnout může, nikoli však musí, jak ostatně většina pléna explicitě zaznamenává v bodech 39 a 60.

Obecný soud namísto toho, aby rozhodl konkrétní, nadto zřejmě jednoduchý a nikoli významný spor (jak je jeho prvořadým posláním), se rozhodl otevřít všeobecně "důležitou" otázku, a to rovnou před Ústavním soudem; učinil tak ale bez toho, že důsledně uvážil, zda požadovaný výsledek jím iniciovaného řízení je způsobit efektivního průmětu do jeho věci.

Jestliže takový potenciál mít nemůže, jak bylo dovozeno, nedisponoval obecný soud k návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, resp. ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, aktivní legitimaci a pro tento nedostatek měl být jeho návrh odmítnut [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu].

I kdyby byla "argumentace přednesená" navrhujiícím soudem "legitimní", jak uvádí většina v bodu 68 nálezu, pak zjevně jinde, snad v tam uvedeném "Komentáři" či "Krátkém zamyšlení...", nikoli však zde, v návrhu na konkrétní kontrolu norem adresovaném Ústavnímu soudu.

II. Vzhledem k uvedenému závěru již není adekvátní komentovat další - věcné - úvahy většiny pléna. Přesto nemohu nevyjádřit dojem, že většina podlehla stejné svůdnosti exhibice jako v dané věci navrhujiící obecný soud. Náзору, k němuž dospěla, že institut rozsudku pro zmeškání není protiústavní, nebyl dosud důvod oponovat; proč tedy tolik ústavněprávního mentorování? Jen proto, aby většina pléna shrnula dřívější a obecně známou judikaturu vlastní, jakož i judikaturu Nejvyššího soudu, jimiž byl tento institut v minulosti již aplikačně kultivován? Míni Ústavní soud tím jen doložit, jak je znalý, dynamický a aktivní?

Podle mne toho třeba nebylo. I kdybych neměl důvod k opozici v otázce aktivní legitimace navrhujiícího soudu, a navzdory tomu, že jinak věcně v podstatě souhlasím, k většině bych se proto i tak nepřipojil.

Interpretativní výrok nálezu (II) se nadto zdá být jednak zbytečný pro svoji všeobecnost (nakolik je novou či praktickou směrnicí pro aplikaci rozsudku pro zmeškání?), jednak pochybný v tom jediném konkrétním apelu - na téma doručování podle § 49 odst. 4 o. s. ř. - neboť je obtížně seznatelné, co se jím obecným soudům vlastně říká (nehledě na to, že se zcela míjí s důvody, na nichž byl návrh obecného soudu založen).

5. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") podávám toto nesouhlasné odlišné stanovisko k formě rozhodnutí, způsobu rozhodování, a tedy i k výročkům I a II a k (převážné části) odůvodnění, a to z následujících důvodů.

I.

Především nemohu souhlasit s formou rozhodnutí o návrhu na zrušení ustanovení zákona, tj. rozhodnutí nálezem. Podle mého přesvědčení měl být návrh odmítnut (zčásti jako podaný někým zjevně neoprávněným a zčásti jako zjevně neopodstatněný), a nikoliv zamítnut, neboť v daném případě soudce navrhujiící zrušení nebyl k podání návrhu zčásti aktivně legitimován, resp. nenaplnil podmínky potřebné k podání návrhu na zrušení. Jde tedy především o posouzení otázky, zda měla být napadená ustanovení zákona při řešení věci použita (čl. 95 odst. 2 Ústavy), resp. zda byl návrh podán "v souvislosti" s rozhodovací činností soudu (ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

Podle dosavadní judikatury Ústavního soudu je podmínka návrhového oprávnění soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek na zrušení zákona směřoval proti tomu ustanovení, "jehož má být při řešení věci použito", splněna, "jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední" nebo za situace, kdy je "nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití" [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)].

Ze spisového materiálu je zřejmé, že se žalovaná bez jakékoliv omluvy k jednání nedostavila. Aplikace napadených ustanovení § 153b odst. 4 a 5 o. s. ř. nepřipadá v úvahu především proto, že rozsudek pro zmeškání prozatím vydán nebyl, a proto ani nebylo posuzováno, zda existují nějaké "omluvitelné důvody" zmeškání jednání. V tomto směru jde tedy jen o hypotetické použití ustanovení, resp. o zpochybňování ústavnosti "ustanovení sice souvisejících, bezprostředně však neaplikovaných" (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000). V této části jde tedy o návrh podaný někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu].

Pokud jde o návrh na zrušení § 153b odst. 1 o. s. ř., především je třeba poukázat na to, že soudce nemá povinnost rozhodnout o žalobě rozsudkem pro zmeškání. Existuje zde tedy pouze možnost vydat takový rozsudek. Pokud však soudce shledá nějaké závažné důvody pro nevydání rozsudku pro zmeškání (které možná v daném případě byly dány), rozsudek nevydává (a patrně odročí jednání). Lze tedy konstatovat, že ustanovení, "jehož má být při řešení použito", nepřekáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku. V této části jde tedy o návrh zjevně neopodstatněný [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

II.

Zásadní výhrady mám také vůči výroku II. Jde o tzv. interpretativní výrok, který se sice v judikatuře Ústavního soudu občas vyskytuje (cca ve dvaceti případech), podle mého názoru však těmito výroky Ústavní soud překračuje svou pravomoc, resp. porušuje zákon o Ústavním soudu. Obsah výroku nálezu o návrhu na zrušení zákona stanoví zákon o Ústavním soudu jednoznačně: "nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují" (§ 70 odst. 1) nebo "návrh (nálezem) zamítne" (§ 70 odst. 2). Nepochybně se však tento interpretativní výrok může objevit v odůvodnění rozhodnutí. Dosavadní praxe interpretativních výroků by tak podle mého názoru měla být opuštěna. Domnívám se, že Ústavní soud si takovým postupem přisvojuje pravomoc autoritativního výkladu (podústavního) práva, kterou nemá, ostatně nemá - na rozdíl od bývalého federálního Ústavního soudu - ani pravomoc samostatného judikování ve věcech interpretace ústavních zákonů. K této otázce odkazují též na odlišné stanovisko soudce JUDr. R. Suchánka, ke kterému se (v příslušné části) připojuji.

III.

Nález, kterým se zamítá návrh na zrušení napadeného ustanovení zákona, byl přijat poměrem hlasů 8 (pro) : 7 (proti). S takovým způsobem rozhodování ovšem nemohu souhlasit.

Problematickou rozhodování, resp. hlasování pléna upravují zejména § 11 až 14 zákona o Ústavním soudu. Zákon o Ústavním soudu především stanoví, že každý soudce je povinen hlasovat pro některý z návrhů na rozhodnutí (§ 12 odst. 2), platí tedy pravidlo konstruktivního hlasování. Nezáská-li některý z návrhů potřebnou většinu, hlasování se opakuje s tím, že před započítáním hlasování se soudci, o jejichž návrzích se hlasovalo, vyjádří, zda na svých návrzích setrvávají, zároveň pak mohou předložit jiné návrhy na rozhodnutí. Pokud ani po opakovaném hlasování nedojde k přijetí rozhodnutí a byly kupř. předloženy čtyři návrhy na rozhodnutí, v souladu s ustanovením § 12 odst. 4 zákona o Ústavním soudu lze dále hlasovat pouze o dvou návrzích, které získaly nejvíce hlasů. Při rozhodování o návrhu na zrušení zákona [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy] se pak sice také předpokládá kvorum deseti soudců (§ 11 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), avšak k přijetí rozhodnutí je nutná kvalifikovaná většina devíti hlasů (§ 13 zákona o Ústavním soudu).

Zásadní se tedy jeví otázka řešení situace, jestliže žádný ze dvou návrhů nemůže získat potřebnou kvalifikovanou většinu, tj. podporu devíti soudců. Zda je možné návrh ("nemeritomě") zamítnout, vydat "nerozhodnutí", tj. neusněst se na rozhodnutí ve věci a formálně tento akt označit jako nález, či zda je Ústavní soud povinen rozhodnout meritorně, tedy že se nesmí vyhnout rozhodnutí, nemůže odmítnout poskytnout spravedlnost (denegatio iustitiae). Samotný zákon o Ústavním soudu, zdá se, nedává zcela jednoznačnou odpověď, i když lze mít jistě za to, že nerozhodnutí z důvodu překážky na straně soudu nelze akceptovat (obdobně ostatně judikuje i Ústavní soud).

Pokud se chceme dopátrat původního úmyslu zákonodárce, je vhodné se zmínit o formulaci pracovní verze návrhu zákona o Ústavním soudu (březen 1993). Danou problematiku zde řešilo ustanovení § 27, které obsahovalo prakticky identické formulace jako jednotlivé odstavce § 12 zákona, ovšem kromě dvou odlišností, resp. věcí "navíc". Jednak stanovilo, že byl-li předložen pouze jeden návrh, považuje se za schválený bez hlasování; to neplatí, jestliže se rozhoduje ve věci samé nálezem (§ 27 odst. 3 návrhu). Relevantnějším se však jeví ustanovení § 27 odst. 6 návrhu, kde je explicitě uvedeno: "Hlasování se opakuje, dokud nezíská některý z návrhů potřebnou většinu".

Jestliže si pro srovnání povšimneme i přechozí federální úpravy ústavního soudnictví, zjistíme, že ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, ani zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním, detaily hlasování pléna neřešily. Problematickou nicméně upravoval Organizační a jednací řád Ústavního soudu ČSFR (částka č. 51 Sbírky zákonů, ročník 1992) v ustanovení § 3. Zde je obsaženo prakticky totožné ustanovení jako ve zmíněném pracovním návrhu zákona: "Hlasování se opakuje, pokud nezíská některý z návrhů potřebnou většinu" (§ 3 odst. 6).

Z neznámého důvodu, snad pro (nevhodné) zestručnění, byl inkriminovaný odstavec návrhu, který zkoumanou problematiku jednoznačně řešil, ve schválené podobě ze zákona vypuštěn. Výslovné ustanovení zavazující Ústavní soud k přijetí meritorního rozhodnutí, tj. usnesení se o nějakém návrhu (což může být i usnesení se o zamítnutí návrhu), zdá se, tak v zákoně o Ústavním soudu chybí. Nicméně se domnívám, že řešení dané otázky lze ze zákona, s podpůrnou ústavněprávní argumentací, dovodit.

V souladu s uznávanými i ústavně regulovanými principy právního státu (srov. zejm. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy) mohou státní orgány uplatňovat státní moc jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (což pro Ústavní soud výslovně zdůrazňuje čl. 88 odst. 2 Ústavy). Výkon těchto mocenských oprávnění státním orgánem – v daném případě navíc zakotvených ústavně - je nejen jeho právem, ale taktéž (především) jeho povinností. Ústava hovoří vcelku zřetelně i dále. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83), jehož povinností je rozhodnout (meritorně) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a)]. Akt "rozhodnutí" nutně implikuje i rozhodnutí o nezrušení, tj. zamítnutí návrhu; jiný výklad patrně možný není.

Závazek Ústavního soudu meritorně rozhodovat o návrhu na zrušení zákona lze dovodit dále zejména ze dvou ustanovení zákona. Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stanoví, že nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Způsob rozhodování pak konkretizuje ustanovení § 70 zákona o Ústavním soudu, které stanoví pouze dvě možnosti, jak může Ústavní soud rozhodnout. Buď dojde k závěru, že napadený zákon, resp. jeho část je v rozporu s ústavním zákonem, a nálezem rozhodne o jeho zrušení (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), nebo rozpor nezjistí a návrh (meritorně) zamítne (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Zákon o Ústavním soudu neumožňuje Ústavnímu soudu rozhodnout jinak, tj. např. zamítnout návrh proto, že nebyla získána kvalifikovaná většina pro žádný z návrhů rozhodnutí.

K věcně stejnému závěru docházejí i autoři separátního vota (P. Holländer, V. Jurka a V. Ševčík) k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.) a V. Ševčík opětovně v odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96 ze dne 15. 5. 1996 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.), přičemž argumentace disentujících soudců je výše uvedeným úvahám blízká. Především zdůrazňují, že pokud Ústavní soud meritorně nerozhodne, jde o nesprávný procesní postup, který je v rozporu s ustanoveními § 13, § 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, a toto rozhodnutí pak nemá charakter rei iudicatae (ve skutečnosti jde dokonce o postup protiústavní - srov. čl. 88 odst. 2 Ústavy).

Soudím, jak již bylo naznačeno, že se vůbec nejedná o rozhodnutí, a tím méně o rem iudicatam. Udržitelná také není jak teoretická úvaha o možnosti "zamítnutí" návrhu při poměru 8 hlasů pro zrušení ku 2 proti, stejně jako skutečná praxe, kdy výsledek 8 hlasů pro zrušení ku 7 hlasům proti postačuje k "zamítnutí" návrhu.

Můžeme sice přisvědčit názoru, že do pravomoci Parlamentu je možné zasahovat jen za ústavně stanovených, "ztížených" podmínek (jak uvádí E. Wagnerová), to ale neznamená, že Ústavní soud disponuje oprávněním odmítnout meritorně rozhodovat. Sotva je možné akceptovat existenci sofistikovaně utajené "brzdy" Parlamentu vůči Ústavnímu soudu spočívající v tom, že pokud by se v plénu nezískala potřebná většina k vyhovění návrhu na zrušení zákona, dochází k jeho "zamítnutí". Navíc představa, aby taková "brzda" - teoreticky snad možná - byla "provedena" běžným zákonem, resp. jeho (ryze) účelovým výkladem, jenž není v souladu s dikcí Ústavy (srov. výše), se ocitá ve flagrantním rozporu se samotným smyslem ústavního soudnictví, tj. ochranou ústavnosti.

Úkolem instituce ústavního soudnictví v systému dělby moci je právě plnit funkci brzdy proti moci zákonodárné, proti neústavním normotvorným aktivitám Parlamentu. V rámci udržování rovnováhy v této soustavě Parlament sice může ústavní soudnictví běžným zákonodárstvím regulovat, nikoliv však Ústavní soud protiústavně omezovat. Ústavní soud je povinen meritorně rozhodovat i proto, aby jeho selektivní pasivita nebyla vykládána jako podléhání určitým politickým tlakům.

Mohu tak uzavřít, že dosavadní - byť dlouhodobá - praxe rozhodování pléna při zamítání návrhů na zrušení zákonů by měla být opuštěna.

Čistě akademicky vzato (neboť Ústavnímu soudu obdobná aktivita nepřísluší) by bylo de lege ferenda zřejmě záhodno - pro jednoznačnost a jasnost rozhodovací praxe Ústavního soudu - začlenit výše citované, z původního návrhu zákona o Ústavním soudu vypuštěné ustanovení o tom, že hlasování se opakuje, dokud některý z návrhů nezíská potřebnou většinu, do ustanovení § 12 zákona. Nedominávám se, že by bylo možné upravit zákon v opačném směru, totiž umožnit plénu, pokud se nezíská kvalifikovaná většina, návrh odmítnout, protože legalizace takového postupu by byla zjevně protiústavní. Řešení nespátují ani ve "změkčení" či opuštění požadavku kvalifikované většiny, eventuálně i kvora, což by ovšem teoreticky (z ústavního hlediska) přípustné bylo.

Podrobněji srov. můj článek (Sládeček, V. Ještě k otázce rozhodování pléna Ústavního soudu o návrhu na zrušení zákona. Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 1, s. 99 a n.), ze kterého mé úvahy vycházejí. Obdobné závěry srov. též Šimíček, V. Poznámky k proceduře rozhodování pléna Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 1997, č. 3, s. 458 a n. Opačný přístup srov. Wagnerová, E. K otázce rozhodování pléna Ústavního soudu (reakce na článek V. Šimíčka). Časopis pro právní vědu a praxi, 1997, č. 4, s. 648 a n., a Wagnerová, E. K ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Právní rozhledy, 1994, č. 8, s. 286 a n.

6. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") zaujímám odlišné stanovisko, a to jak k procesnímu postupu přijetí nálezu, tak také k výroku nálezu a rovněž k jeho odůvodnění.

K procesnímu postupu přijetí nálezu:

1. Předně nemohu akceptovat skutečnost, že při hlasování o nálezu v projednávané věci nebyl zcela dodržen procesní postup předepsaný v ustanovení § 12 odst. 2 až 4 zákona o Ústavním soudu, když nebylo hlasováno o všech návrzích na rozhodnutí, které byly podány podle § 12 odst. 1 zákona o Ústavním soudu při poradě před zahájením hlasování. Ustanovení § 12 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu dle mého názoru presumuje ve shodě s úmyslem zákonodárce i s běžnými procesními postupy a zvyklostmi při hlasování v rozhodovacích procesech analogických orgánů, že bude hlasováno o všech takto podaných návrzích, a nepředpokládá ani neumožňuje, aby se o některém z předložených návrhů nehlasovalo proto, že se předtím pro jiný návrh již vyslovila většina pléna. Takto nebylo hlasováno o mém návrhu, aby z výrokové části nálezu byl vypuštěn výrok II (tzv. interpretativní věta), resp. aby výrok zněl pouze na zamítnutí návrhu. Nebylo hlasováno ani o návrhu předložený návrh odmítnout.

2. Zároveň je třeba konstatovat, že při rozhodování Ústavního soudu podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, vyžaduje ustanovení § 13 věty druhé zákona o Ústavním soudu pro přijetí platného rozhodnutí pléna dodržení požadavku nutné kvalifikované většiny hlasů, tj. aby se pro takové rozhodnutí vyslovilo alespoň devět přítomných soudců. To platí nejen za situace, kdy se návrhu vyhová a dotčený zákon nebo jeho část se ruší, ale také v případě jakéhokoli jiného rozhodnutí ve věci samé, tedy i u tzv. negativního meritorního nálezu, tzn. nálezu, jímž se návrh zamítá. V rámci § 13 zákona o Ústavním soudu je ustanovení jeho věty druhé vůči větě první nepochybně ustanovením speciálním ("Jde-li však o rozhodnutí ..."), a na jejich vzájemný poměr se proto musí uplatnit princip *lex specialis derogat legi generali*. Obecné pravidlo pro přijímání rozhodnutí pléna Ústavního soudu prostou většinou soudců obsažené v ustanovení § 13 věty první zákona o Ústavním soudu se u těchto rozhodnutí tedy vůbec neuplatní. Jelikož v dané věci šlo o řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, měl být předmětný nález přijat hlasy většiny alespoň devíti soudců, a to tím spíše, pokud se většina pléna rozhodla do nálezu zařadit i tzv. interpretativní výrok II, kterým Ústavní soud na sebe bere úlohu aktivního quasizákonodárce (sic!). Podle ustanovení § 13 se však v dané věci nepostupovalo, neboť za dostačující většinu pro přijetí nálezu byla považována prostá většina přítomných soudců ve smyslu § 13 věty první zákona o Ústavním soudu. V důsledku této skutečnosti ovšem podle mého názoru nelze tomuto nálezu přiznat účinky rei iudicatae ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V podrobnostech odkazují na argumentaci obsaženou v minoritním votu bývalých soudců Ústavního soudu Pavla Holländera, Vladimíra Jurky a Vlastimila Ševčíka k nálezu ze dne 17. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), jakož i na odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nynějšímu nálezu, s nimiž se v názoru na potřebu kvalifikované většiny pléna Ústavního soudu i pro případ zamítnutí návrhu podaného ve věcech uvedených v § 13 zákona o Ústavním soudu, plně ztotožňuji.

3. Na závěr k tomuto problému je snad vhodné upozornit na skutečnost, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni nejen ústavním pořádkem, ale rovněž zákonem upravujícím pravidla řízení před Ústavním soudem (čl. 88 Ústavy České republiky). Také z důvodu právní jistoty, legitimacy rozhodování a v neposlední řadě formování právního vědomí a veřejného mínění není možné, aby soudní orgán ochrany ústavnosti, byť v rámci svých vnitřních rozhodovacích procesů, sám vybočoval z vymezeného právního rámce pro jeho rozhodování.

K obsahu nálezu:

4. Pokud jde o vlastní obsah nálezu, nesouhlasím s jeho výrokem II (interpretativní výrok) a zčásti nesouhlasím ani s odůvodněním.

5. V souhlasu s většinou pléna jsem neshledal na straně navrhovatele (okresního soudu) nedostatek aktivní legitimity k podání návrhu na zrušení napadených ustanovení § 153b o. s. ř., neboť je splněna ústavní podmínka, že soud měl použít napadená ustanovení "při řešení věci" (čl. 95 odst. 2 Ústavy), resp. zákonná podmínka, že navrhující soud podává návrh "v souvislosti se svou rozhodovací činností" (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Bezprostřední souvislost s rozhodovací činností je v této věci dána přinejmenším tím, že použití napadených ustanovení navrhl soudu žalobce a v dané procesní situaci mohla být potenciální aplikace těchto ustanovení přijatelná (nešlo by o zjevný exces), byť měl soudce i možnost tato ustanovení naopak nepoužít.

6. Výrok nálezu se ale podle mého názoru měl omezit pouze na zamítnutí návrhu. Platná ústavní a zákonná úprava pravomoci Ústavního soudu a pravidel řízení před ním neobsahuje žádnou normu, na základě níž by byl Ústavní soud oprávněn v rámci abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů vtělovat do nálezu tzv. interpretativní výroky. Ústava zmocňuje Ústavní soud rozhodovat v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy toliko o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, nikoli však současně i o jejich závazném výkladu. Ústava zakotvením systému dělby státní moci nepřevzala koncepci pravomoci ústavního soudu, která u nás platila v době československé federace, jejíž součástí bylo také oprávnění Ústavního soudu ČSFR "dávat podněty ke zdokonalení zákonodárství" (čl. 89 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění ústavního zákona č. 556/1990 Sb.). Nebyla převzata ani pravomoc uvedeného Ústavního soudu podávat výklad ústavních zákonů federace, je-li věc sporná (čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky). Naši nyní platné ústavní úpravě odpovídá rovněž zákonná úprava pravidel řízení před Ústavním soudem. Podle ní může Ústavní soud v závislosti na výsledku meritorního přezkumu napadené právní předpisy (resp. jejich ustanovení) nálezem buď zrušit (případně též vyslovit pozbýti platnosti prováděcích právních předpisů), nebo návrh zamítnout (§ 70 zákona o Ústavním soudu). Jiné znění výroku nálezu v tomto řízení zákon o Ústavním soudu nepřipouští. S tím souvisí ustanovení § 57 odst. 2 věty první zákona o Ústavním soudu, které pro nálezy vyhlášené ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) stanoví, že ve Sbírce zákonů se vyhláší výrok nálezu a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké

důvody k němu vedly. Tím je Ústavnímu soudu založena rovněž legální legitimace vyjádřit se i ke vhodnosti a přiměřenosti pozitivněprávní regulace konkrétního institutu a jeho aplikační praxe. Formulace právního názoru Ústavního soudu má však své místo v odůvodnění, nikoliv ve výroku nálezu.

Praxi interpretativních výroků, která se v judikatuře Ústavního soudu ustálila (viz nálezy citované v bodu 70 nálezu), by podle mého názoru bylo vhodné opustit. Závažným interpretativním výrokem (čl. 89 odst. 2 Ústavy) totiž Ústavní soud překračuje kompetenční rámec daný mu ústavodárcem jako reprezentantem suverenity lidu a v zásadě nepřiměřeně vstupuje na pole vyhrazené ústavním pořádkem jak moci zákonodárné, tak zejména obecným soudům, čímž narušuje tradiční dělbu moci. Ústavní soud by neměl působit jako třetí komora zastupitelského sboru a aktivní zákonodárce, ale výlučně jako orgán ochrany ústavnosti. Taková role Ústavního soudu spolu s jeho úlohou sjednocovat judikaturu zůstane samozřejmě zcela zachována, jestliže bude dodrženo zákonem stanovené uvedení právního názoru v odůvodnění.

V dané věci je interpretativní výrok II nadto zcela nadbytečný a právní názor Ústavního soudu, který je v něm formulován, jednoznačně vyplývá z odůvodnění nálezu (body 60 až 65).

7. Institut rozsudku pro zmeškání byl zakotven v českém právním řádu v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, jeho novelou, a to zákonem č. 171/1993 Sb. s účinností od 1. září 1993 v rámci pokračující transformace právního řádu samostatné České republiky směrem k tradičním institutům kontinentální právní kultury. Základ meritorního soudního rozhodnutí se při rozsudku pro zmeškání neopírá o skutkový stav zjištěný dokazováním, ale o omisivní jednání žalovaného, které se projevuje úplnou absencí procesní aktivity, tzn. že žalovaný v případech, kdy nebylo nařízeno a provedeno přípravné jednání vůbec nereaguje na kvalifikované výzvy ani další úkony příslušného soudu ve věci nebo se sice zúčastní přípravného jednání, ale v obou výše uvedených situacích se bez včasné a řádné omluvy nedostaví na první jednání ve věci samé, a jsou kumulativně splněny i další, zákonem taxativně předvidané podmínky. Jde tedy o důležitý procesní institut, který si již vzhledem k dlouhé době jeho existence v řadě evropských zemí a také k různým variantám jeho úpravy zaslouhuje zevrubný věcný přezkum ústavnosti.

Přesto se však nemohu ztotožnit s tím, jak široce Ústavní soud vymezil rozsah svého přezkumu v bodu 25 nálezu, který vede k překročení rámce petitu. Ve svém návrhu totiž navrhovatel napadl jen ustanovení § 153b odst. 1, 4 a 5 o. s. ř. s tím, že pouze tyto tři odstavce jsou na jím projednávanou věc č. j. 22 C 128/2009 bezprostředně aplikovatelné a zároveň protiústavní.

Důvody, které jsou v nálezu uvedeny pro to, proč mají být přezkumu před Ústavním soudem podrobena i ta ustanovení, jež navrhovatel nenapadl, tj. § 153b odst. 2 a 3 o. s. ř., nepovažuji za právně relevantní. Nedominám se, že by koherence a vnitřní propojenost ustanovení § 153b dosahovala takové intenzity, že by jej nebylo možné rozdělit na jednotlivé komponenty a přezkoumat soulad s ústavním pořádkem pouze navrhovatelem napadených norem. Naopak by bylo vhodné držet se v bodě 67 odůvodnění nálezu uvedeně zásady soudcovské zdrženlivosti. Argumentace "pahýlem", který by po případném derogacním zásahu Ústavního soudu "nedával sám o sobě žádný smysl", posouvá Ústavní soud do role normotvůrce, která mu ovšem nepřísluší. Není totiž úkolem Ústavního soudu, aby při rušení protiústavního zákonného ustanovení současně také pozitivně "depuroval" zákon či ustanovení, do něhož zasáhl, a dával mu tak ze svého hlediska určitý smysl - to je naopak ústavně zaručená výlučná pravomoc legislativy. K tomu, aby po derogacním zásahu Ústavního soudu nedošlo k vytvoření mezery v účinných ustanoveních zákona, slouží oprávnění Ústavního soudu odložit vykonatelnost nálezu na dobu po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (čl. 89 odst. 1 Ústavy, § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Navíc použití v nálezu uvedeného argumentu nepřímou předjímá zrušovací rozhodnutí Ústavního soudu a zároveň v případě zamítavého rozhodnutí, které bylo přijato, znemožňuje pro překážku rei iudicatae možnost budoucího případného úspěšného napadení těch ustanovení, která nebyla předmětem navrhovatelova podání. Ústavně konformním postupem by tedy v dané věci bylo držet se petitu.

V této souvislosti není přesný ani argument uváděný v odůvodnění, že "(s)amostatně stojící druhý odstavec (bez zrušeního prvního odstavce) by dokonce žalovaného stavěl do ještě nevýhodnější pozice než stávající úprava ...", protože ustanovení § 153b odst. 2 o. s. ř. se vztahuje specificky právě jen na případ více žalovaných v jedné věci, tudíž by nebyl běžně použitelný pro případy, kdy je žalovaný jen jeden.

8. Pokud jde o samotné věcné důvody pro zamítnutí návrhu obsažené v odůvodnění nálezu, jsem toho názoru, že jak navrhovatel (Okresní soud v Děčíně), tak Ústavní soud se při posuzování ústavnosti napadených ustanovení § 153b o. s. ř. měli vyrovnat také s otázkou souladu platné právní úpravy rozsudku pro zmeškání se základním právem každého na projednání jeho věci v jeho přítomnosti, a to tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 věta první Listiny základních práv a svobod). Podstatnou okolností ve věci souzené navrhujícím obecným soudem totiž bylo, že straně žalované byly žaloba i předvolání k jednání soudu doručovány vyvěšením na úřední desce soudu podle § 49 odst. 2, odst. 3 písm. a), odst. 4 o. s. ř. za užití § 50l odst. 2 o. s. ř. - poté, co doručující orgán uvedl, že žalovaná osoba nebydlí na adrese pro doručování podle § 46b písm. a) o. s. ř. Uvedený postup totiž výrazně ztěžuje možnost žalovaného k projevu vůle, resp. procesní aktivity, a právě tím vytváří překážku nerovnosti stran. Jakkoli souhlasím s názorem většiny pléna Ústavního soudu, že v dané věci byl okresní soud aktivně legitimován k podání návrhu Ústavnímu soudu podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, které všem soudům ukládá povinnost předložit věc za v něm uvedených podmínek Ústavnímu soudu, jakož i podle souvisejícího ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jež zakotvuje oprávnění soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností, (jak je rozvedeno v bodech 17 až 22 odůvodnění), přece jen měl okresní soud ve své argumentaci, a tím spíše pak Ústavní soud v odůvodnění nálezu předně přihlídnout k procesní situaci, která ve věci projednávané

obecným soudem skutečně nastala, a nikoli jen k abstraktnímu posuzování principu rovnosti účastníků řízení při aplikaci napadených ustanovení o rozsudku pro zmeškání z hlediska toho aspektu, kdo vydání tohoto rozsudku může soudy navrhnout. Situace, která před okresním soudem reálně vyvstala, totiž nebyla taková, že se k prvnímu jednání dostavil pouze procesně aktivní žalovaný (který by se případně předem nebo při jednání k žalobě vyjádřil), zatímco žalobce se bez omluvy k soudu nedostavil, a žalovaný přesto nemohl vzhledem k napadené platné úpravě navrhnout vydání rozsudku pro zmeškání. Ve skutečnosti tomu bylo v daném případě přesně naopak. K soudu se bez omluvy nedostavil žalovaný, zatímco strana žalobce přítomna byla. Pokud tedy v této situaci navrhl žalobce vydání rozsudku pro zmeškání, pak skutečným ústavněprávním problémem, kterým se měl okresní soud konkrétně zabývat, měla být právě skutečnost, že žalovanému bylo doručováno do vlastních rukou prostřednictvím fikce, takže se o jednání soudu v jeho věci reálně nemusel vůbec dozvědět. Namísto toho se okresní soud začal zaobírat ústavností aplikovaného ustanovení z hlediska hypotetické situace, která však v řízení před ním nenastala. Také odůvodnění nálezu se nechalo převážně svést touto hlavní argumentační linií (tedy zdůvodňováním toho, proč nemá právo navrhnout rozsudek pro zmeškání i žalovaný, popř. zda je absence tohoto oprávnění žalovanému nějak kompenzována), namísto toho, aby více zdůraznilo, že i při platnosti napadené zákonné úpravy rozsudku pro zmeškání mají soudy další nástroje, jimiž mohou zajistit, aby poskytovaly ochranu skutečným, a nikoli fiktivním subjektivním soukromým právům, jak to požaduje náleze Ústavního soudu z 20. 6. 2011 citovaný v bodu 40 odůvodnění [sp. zn. I. ÚS 329/08 (N 118/61 SbNU), bod 15]. Patří k nim nejen diskrétní oprávnění soudu opravňující jej k tomu, aby i při splnění zákonných podmínek pro vydání kontumačního rozsudku jej nevydal, ale např. i pořádkové pokuty, kterou lze uložit tomu, kdo hrubě ztěžuje postup řízení zejména tím, že se nedostaví bez vážného důvodu k soudu (§ 53 o. s. ř.) anebo právní institut předvedení, přijde-li o potřebu výslechu (§ 52 o. s. ř.).

9. Institut rozsudku pro zmeškání náleží mezi ty formální nástroje civilního procesu, které jsou výsledkem snahy o zvýšení efektivity a hospodárnosti soudního řízení a o jeho urychlení. Tato snaha je odrazem řešení právní reality, v níž dochází ke zbytečnému protahování soudního řízení i k poškozování oprávněných zájmů účastníků tím, že druhý účastník řízení se svou liknavostí či záměrným jednáním vyhýbá účasti při soudním jednání (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 171/1993 Sb. k bodu 18, tisk 229), a která je důsledkem vývoke hospodářské a společenské transformace začátku 90. let 20. století, jež zprostředkované ovlivnila morální standardy, a tedy i etiku stran hmotněprávních závazků a procesních účastníků. Šlo tedy o jiné poměry, než ve kterých byl přijat a platil rakouský zákon č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní). Nakonec i rakouský civilní řád soudní se vyvíjel, např. původně dle § 397 nebyl brán zřetel na písemná podání, která posílala zmeškaná strana. Na změněnou realitu zákonodárce v roce 1993 musel reagovat, aby co nejvíce zamezil rozdílu mezi právem psaným a reálně fungujícím (law in books and law in action, viz Roscoe Pound. An Introduction to the Philosophy of Law. New Haven: Yale University Press, 1922, kapitola III. The Application of Law). Jak bylo správně konstatováno a podrobněji rozvedeno v odůvodnění nálezu (body 28 až 36), nemůže být v praktickém právním životě procesní rovnost stran absolutní, už jen z povahy pozice obou stran. Důležitá z pohledu Ústavního soudu je ovšem otázka, zda a nakolik intenzita takové nerovnosti narušuje jednotlivá ústavně zaručená i zákonná procesní práva účastníků řízení.

10. V odůvodnění nálezu by v tomto ohledu bylo vhodné dále rozvést skutečnost, že by vyhovění návrhu Okresního soudu v Děčíně a následné přijetí paušalizující úpravy rozsudku pro zmeškání i pro situaci absence žalobce u prvního soudního jednání ve věci vedlo k vytvoření další nerovnosti, totiž nerovnosti právě v neprospěch žalobce. Odůvodnění správně zdůrazňuje, že Ústavní soud opakovaně [soulhne např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 2656/12 ze dne 7. 5. 2013 (N 78/69 SbNU 321), citovaném v bodu 42 odůvodnění] judikoval, že rozsudek pro zmeškání nemá mít místo tam, kde se projevuje předchozí procesní aktivita žalovaného, tzn. že žalovaný reaguje na kvalifikované výzvy příslušného soudu ve věci (vyjádřil se k podané žalobě, navrhl důkazy ke své obraně atd.). K tomu je však třeba dodat, že vykázal-li procesní aktivitu i žalobce (to činí již podáním žaloby), mohla by způsobit "mechanická" aplikace rozsudku pro zmeškání vůči němu při nedostavení se k prvnímu jednání soudu, opět nepřiměřenou nerovnost účastníků. Možnou a přiměřenou by byla tedy jen jiná forma postihu absence žalobce při prvním jednání soudu, a to forma s důsledkem méně intenzivním, než je postih rozsudkem pro zmeškání. Zatímni soudní praxe ukazuje, že ve většině případů je shoda v osobě dlužníka a žalovaného (tedy hmotněprávního a procesního subjektu) vysoká. V takových případech na rozdíl od věřitele/žalobce dlužník/žalovaný není v dobré víře. Jestliže osoba nesplní včas a řádně a ani v dodatečně hlubě peněžitý závazek, logicky musí počítat s použitím příslušných právních nástrojů. Věřitel/žalobce v uvedené většině kauz naopak může legitimně očekávat, že při zachování principu neutilitární (komutativní i distributivní) ekvity dosáhne uspokojení svých zájmů. Rozšíření institutu kontumace by tak neznamenalo odstranění nerovnosti účastníků, ale jen její záměnu za nerovnost jinou. Tedy v podstatě nahrazení nerovnosti vyvolané distributivní spravedlností za nerovnost pramenící jen ze spravedlnosti komutativní.

11. Ani návrh, ani náleze se v odůvodnění dostatečně nevyořádaly ze skutečností, že právní institut zmeškání zahrnuje nejen rozsudek pro zmeškání, ale rovněž zmeškání v přípravném jednání (§ 114c odst. 7 o. s. ř.), kde je nerovnost stran běžně zakotvena. Např. německý civilní soudní řád z 30. ledna 1877 ve svém § 206 počítá s negativními dopady v přípravném jednání jen proti žalovanému, obdobně tak i rakouský civilní řád soudní. Odlišné důsledky zmeškání pro žalobce a žalovaného zná i nový švýcarský civilní soudní řád ze dne 19. prosince 2008.

12. Základní problém dle mého mínění představuje skutečnost, že jak podání navrhovatele, tak argumentace odůvodnění nálezu uvažují zejména o řešení, které by vedlo k zavedení kontumačního rozhodnutí i proti žalobci, tedy k rozšíření formalismu v rámci civilního procesu. Formalismus jako takový v zásadě vždy do určité míry limituje uplatňování zásad rovnosti a plné využití základních práv - u rozsudku pro zmeškání např. zmíněného práva dle článku 38 odst. 2 Listiny. Ačkoliv takový formalismus má z důvodů uvedených výše své praktické odůvodnění, jde spíše o nezbytný institut. Souhlasím s odůvodněním nálezu (bod 67), že bude-li prokázáno, že došlo k podstatné změně společenských okolností, je namístě formalismus vždy omezovat. Proto se domnívám, že správnou cestou k prohlubování ústavně konformní povahy obecně závazných normativních aktů civilního řízení

soudního není rozšiřování institutu procesní kontumace, ale naopak její nahrazení ve vhodných případech postupy, jež by záměrnou neúčast účastníků řízení odbouraly a zároveň těž zajistily postavení stran, jež obtoji v testu rovnosti a současně umožní plně uplatnění ústavních práv každého. Mohlo by jít o kombinaci nástrojů se vzestupnou intenzitou od materiální motivace (peněžitá pokuta) až po povinné předvedení dotyčného.

2. III. ÚS 1956/13 ze dne 6. 3. 2014; N 28/72 SbNU 325

Právo podezřelého na nahlížení do policejního spisu a přiměřenost nařízení a provedení domovní prohlídky

Nález Ústavního soudu - III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Kůrky a Jana Musíla - ze dne 6. března 2014 sp. zn. III. ÚS 1956/13 ve věci ústavní stížnosti J. J., zastoupeného Mgr. Magdou Havlovou, advokátkou, se sídlem v Ivančicích, Tyršova 21, proti příkazu k domovní prohlídce Městského soudu v Brně ze dne 29. dubna 2013 č. j. 70 Nt 1631/2013-3 a postupu orgánů činných v trestním řízení spočívajícímu v provedení domovní prohlídky nařízené uvedeným příkazem, ve výzvě k vydání dvou mobilních telefonů a jejich neoprávněném držení a v neumožnění nahlédnutí do spisu vedeného Policií České republiky, Městským ředitelstvím policie Brno, Obvodním oddělením policie Brno-Výstaviště, sp. zn. KRPB-75702/TC-2013-060218, za účasti Městského soudu v Brně jako účastníka řízení.

I. Ústavní stížnost se v části směřující proti rozhodnutí policejního orgánu o odmítnutí nahlédnout do spisu vedeného Policií České republiky, Městským ředitelstvím policie Brno, Obvodním oddělením policie Brno-Výstaviště, pod č. j. KRPB-75702-4/TC-2013-060218 zamítá.

II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní soud obdržel dne 24. června 2013 návrh ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), kterým se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí Městského soudu v Brně (dále též jen "městský soud"), neboť v jeho vydání spatřuje neoprávněný zásah do svého ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí ve smyslu čl. 12 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a také na nedotknutelnost soukromí dle čl. 7 odst. 1 Listiny. Stěžovatel se dále domáhal, aby Ústavní soud konstatoval, že protiprávní výzvou k vydání dvou mobilních telefonů a jejich držením byla porušena ochrana vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny, a aby Ústavní soud konstatoval, že neumožněním nahlédnutí do spisu vedeného Policií České republiky, Městským ředitelstvím policie Brno, Obvodním oddělením policie Brno-Výstaviště, Rybářská 17 (dále jen "policejní orgán"), sp. zn. KRPB-75702/TC-2013-060218 bylo porušeno stěžovatelovo ústavně zaručené právo na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny a dle čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z obsahu napadeného příkazu a spisu vedeného policejním orgánem pod sp. zn. KRPB-75702/TC-2013-060218, který si Ústavní soud pro posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti vyžádal, vyplývá, že stěžovatel byl dne 10. dubna 2013 předvolán k policejnímu orgánu za účelem podání vysvětlení k vyšetřovanému přečinu krádeže, spočívajícímu v neoprávněném přisvojení si šperků a peněz bývalé stěžovatelovy partnerky, resp. jejich společných dětí. Na základě vysvětlení, která byla ve věci vyžádána od řady osob, byl městským soudem na základě návrhu státního zástupce vydán dne 29. dubna 2013 napadený příkaz k domovní prohlídce bytu stěžovatelova otce, kde toho času pobýval i stěžovatel. Městský soud ze spisového materiálu dovedl, že existuje důvodné podezření, že se v tomto bytě nacházejí věci důležité pro trestní řízení, přičemž domovní prohlídku je nutné provést jako úkon neopakovatelný a neodkladný vzhledem k tomu, že důkazy nelze zajistit jinak a existuje nebezpečí, že by mohlo dojít k jejich ukrytí. Na základě příkazu byla domovní prohlídka provedena dne 6. května 2013 od 13.30 hod. do 14.25 hod. za přítomnosti nezúčastněné osoby a byl o ní sepsán protokol.

3. Stěžovatel osobně i prostřednictvím své právní zástupkyně opakovaně žádal o nahlédnutí do spisu vedeného policejním orgánem pod sp. zn. KRPB-75702/TC-2013-060218. Nahlédnutí mu bylo odepřeno s odkazem na ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, které vyjmenovává osoby mající v trestním řízení právo nahlížet do spisu.

4. Ke stěžovatelem podané žádosti o přezkum činnosti policejního orgánu Městské státní zastupitelství v Brně sdělilo, že domovní prohlídka byla provedena na základě příkazu Městského soudu v Brně ze dne 29. dubna 2013 sp. zn. 70 Nt 1631/2013 a proti příkazům k domovní prohlídce není přípustný opravný prostředek, a nelze jej tedy zrušit z podnětu dotčené osoby. Co se týče námitek odepření možnosti nahlížet do spisu, státní zastupitelství potvrdilo postup policejního orgánu s odkazem na ustanovení § 65 odst. 1 trestního řádu. K výhradě porušení vlastnického práva postupem policejního orgánu, které mělo spočívat ve vydání dvou mobilních telefonů, státní zastupitelství uvádí, že tato výzva byla odůvodněná důvodnými obavami, aby použitím mobilního telefonu ze strany podezřelého nedošlo ke zmaření účelu domovní prohlídky. Co do požadavku, aby bylo vysloveno, že je policie povinna vydat mu písemné potvrzení o výsledku domovní prohlídky, bylo stěžovatelově žádosti vyhověno.

II. Argumentace stěžovatele a vyjádření účastníků řízení

5. Stěžovatel kromě výše uvedeného (sub 1) namítá, že příkaz k domovní prohlídce byl nedostatečně odůvodněn a nebylo z něj zřejmé, jaké konkrétní důvody vedly k tomu, že policejní orgán shledal stěžovatele podezřelým ze spáchání trestného činu. Dle stěžovatele je z výsledků prohlídky i z odůvodnění příkazu zjevné, že reálně nemohlo být ze spisu zjištěno nic, co by svědčilo pro důvodnost vydaného příkazu, a soud tak nesplnil svou povinnost řádného přezkumu zákonitosti a správnosti návrhu na provedení domovní prohlídky. Z tohoto důvodu nese vydaný příkaz znaky vágnosti a libovůle. Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění napadeného příkazu a nezahájení stěžovatelova trestního stíhání je třeba označit domovní prohlídku za zcela nepřiměřenou. Nadto stěžovatel uvádí, že chování policistů při provádění domovní prohlídky bylo nevhodné. Další skupina vznesených námitek brojí proti odepření možnosti nahlédnout do spisu, a to i po odložení celé věci. Stěžovatel je přesvědčen, že má právo zjistit, proč se stal podezřelým, a že v právní situaci, kdy má ústavní právo nahlížet do spisu obviněný, je nemyšlitelné, aby jej neměl i podezřelý. Stěžovatel je přesvědčen, že odepřením možnosti nahlédnout do spisu maskuje policejní orgán své pochybení spočívající v provedení domovní prohlídky bez dostatečné skutkové opory. Stěžovatel dále brojí proti výzvě k vydání dvou mobilních telefonů a jejich zadržení policejním orgánem. K tomu dále uvádí, že policisté telefony převzali, ale nezapčetili, a stěžovatel neví, co se s nimi v následující půlhodině dělo. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud napadený příkaz zrušil a konstatoval, že výše uvedené postupy policejního orgánu byly protiústavní.

6. Na žádost Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil městský soud, dle jehož názoru je ústavní stížnost neopodstatněná. Příkaz k domovní prohlídce byl dle jeho názoru vydán důvodně, což vyplývá ze spisového materiálu, jenž byl připojen k návrhu. Příkaz k domovní prohlídce splňoval všechny zákonné náležitosti a nařízení domovní prohlídky nebylo neadekvátní ve vztahu ke způsobené škodě. S ohledem na výše uvedené městský soud navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

7. Stěžovatel následně využil svého práva repliky, v níž uvedl, že ani z vyjádření městského soudu nejsou zjevné skutečnosti, které vedly k jeho podezírání ze spáchání vyšetřovaného trestného činu, resp. k závěru o nutnosti provedení domovní prohlídky. Z toho důvodu stěžovatel setrval na svém návrhu.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

8. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

IV.1 Domovní prohlídka a kopie protokolu o ní, dočasné odnětí mobilních telefonů

9. Ústavní soud následně posoudil obsah projednávané ústavní stížnosti (§ 42 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu) v části, která se dotýká ústavnosti provedené domovní prohlídky, s ní spojeného zásahu do soukromí a dočasného odnětí mobilních telefonů. V této části dospěl k závěru, že ústavní stížnost představuje zjevně neopodstatněný návrh ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit "přijatelnost" návrhu předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem, přičemž jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, která nemá charakter řízení kontradiktorního, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti. Směřuje-li pak ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, považuje ji Ústavní soud zpravidla za zjevně neopodstatněnou, jestliže napadené rozhodnutí není vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilé porušit základní práva a svobody stěžovatele, tj. kdy ústavní stížnost postrádá ústavněprávní dimenzi. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní dimenzi (jako v tomto případě), může rovněž vyplynout z předchozích zamítavých rozhodnutí Ústavního soudu řešících shodnou či obdobnou právní problematiku. Není pochyb o tom, že domovní prohlídka je přímo ústavně definovaným zásahem do ústavně zaručené svobody nedotknutelnosti obydlí, avšak zásahem za splnění stanovených podmínek ústavně přípustným, takže z jejího provedení nelze bez dalšího vyvozovat neústavnost takového zásahu, čili porušení této svobody. Toho si je konečně i stěžovatel zjevně vědom, a proto jádro námitek obsažených v ústavní stížnosti směřuje vůči odůvodnění nařízení domovní prohlídky a tvrzení, že provedení domovní prohlídky bylo za daných okolností nepřiměřeným zásahem do jeho ústavně zaručených práv a svobod. Nelze však přehlédnout, že právě její provedení bylo bezprostředním důvodem k odložení věci ve smyslu § 159a trestního řádu.

10. K takto vzneseným námítkám je třeba připomenout, že stíhání trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů je ústavně aprobovatelným veřejným zájmem, jehož podstatou je přenesení odpovědnosti za postihování nejzávažnějších porušování základních práv a svobod fyzickými a právnickými osobami na stát. Umožňuje-li trestní právo realizaci veřejného zájmu na stíhání trestné činnosti prostřednictvím robustních a osobní integritu jednotlivce omezujících nástrojů, pak jejich použití musí respektovat ústavněprávní limity, neboť s sebou nese vážné omezení základních práv a svobod jednotlivce. K omezení osobní integrity a soukromí tak může ze strany veřejné moci dojít jen výjimečně tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné a účelu sledovaného veřejným zájmem nelze dosáhnout jinak [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3038/07 ze dne 29. 2. 2008 (N 46/48 SbNU 549)].

11. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil význam, který je třeba přisuzovat ústavně garantovanému právu na nedotknutelnost obydlí. V nálezu sp. zn. III. ÚS 287/96 ze dne 22. 5. 1997 (N 62/8 SbNU 119) konstatoval, že "spolu

se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit" [obdobně srov. nález sp. zn. I. ÚS 201/01 ze dne 10. 10. 2001 (N 147/24 SbNU 59) či nález sp. zn. II. ÚS 362/06 ze dne 1. 11. 2006 (N 200/43 SbNU 239)]. Právo garantované ustanovením čl. 12 Listiny tak úzce souvisí s právy garantovanými čl. 7, 8 a 10 Listiny, která společně vytváří osobnostní (soukromou) sféru každého jednotlivce, kterou právo garantované čl. 12 Listiny prostorově vymezuje obydlim. Z jeho zařazení mezi základní práva pak vyplývá, že chrání právo jednotlivce před nechtěným vniknutím veřejné moci do soukromého prostoru a v podobě objektivního práva pak působí tak, že akty veřejné moci musí respektovat hodnotovou relevanci prostorově vymezeného soukromí.

12. Ve výše uvedené rozhodovací činnosti dospěl pak Ústavní soud k závěru, že o zvláště závažný zásah do ústavně zaručeného základního práva na domovní svobodu jde v případě, kdy má domovní prohlídka v konkrétní věci charakter neodkladného úkonu ve smyslu ustanovení § 160 odst. 4 trestního řádu. Rozhodnutí, na jehož základě má být takový úkon proveden, musí být i z tohoto hlediska zvláštní závažnosti přiměřené a dostatečně zdůvodněno. Rozhodující obecný soud proto musí být před vydáním příslušného příkazu nejen zárukou toho, zda v té které věci jsou pro nařízení domovní prohlídky splněny všechny zákonné podmínky, ale také dostatečného odůvodnění příslušného příkazu, který je často jediným dokumentem, jímž je postižená osoba o domovní prohlídce zpravena [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 362/06 (viz výše), sp. zn. I. ÚS 536/06 ze dne 28. 4. 2009 (N 100/53 SbNU 263) či sp. zn. II. ÚS 1940/10 ze dne 11. 11. 2010 (N 222/59 SbNU 207), všechny dostupné též na <http://nalus.usoud.cz/>]. Jestliže byl tedy příkaz k domovní prohlídce vydán ve stadiu prověřování podezřelého, nikoli ve stadiu trestního stíhání stěžovatele, musí být vydán příkaz k provedení domovní prohlídky s odůvodněním, že jde o úkon neodkladný nebo neopakovatelný [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 1780/07 ze dne 25. 8. 2008 (N 147/50 SbNU 297) či nález sp. zn. II. ÚS 3073/10 ze dne 3. 3. 2011 (N 41/60 SbNU 483)]. Z hlediska naplnění principu proporcionality je třeba, aby v příkazu k domovní prohlídce bylo co možná nejpřesněji vymezeno to, po čem je pátráno. Pro posouzení přiměřenosti zásahu bude dále důležité vyhodnocení zájmu (závažnost deliktu, pro který je vedeno trestní řízení), který koliduje se svobodou v podobě prostorové dimenze soukromí, jakož i zhodnocení relevance toho, co je hledáno.

13. Současné Ústavní soud již v minulosti deklaroval, že tyto uvedené závěry nelze v praxi chápat jako lpění na přepjatě formalizovaných postupech ve fázi trestního řízení před zahájením trestního stíhání. Např. v usnesení sp. zn. III. ÚS 231/05 ze dne 15. 3. 2006 (ve SbNU nepublikováno) Ústavní soud uvedl, že "nadměrné formalizování počáteční etapy vyšetřování, v níž se k provádění neodkladných úkonů nejčastěji příkračuje, a požadavek detailní dokumentace a detailního formulování důvodů pro neodkladnost či neopakovatelnost postupu by neuměrně komplikovaly počáteční fázi vyšetřování a v řadě případů by znemožňovaly dosáhnout cíle trestního řízení." Je proto namístě stanovisko, podle kterého by měl být Ústavní soud, který otázku neodkladnosti či neopakovatelnosti vyšetřovacích úkonů posuzuje ex post (někdy se značným časovým odstupem a zpravidla pouze ze spisového materiálu), ve své aktivitě ohledně přezkoumávání neodkladnosti vyšetřovacích úkonů zdrženlivý, nejde-li o extrémní případy zjevného zneužití tohoto institutu. Takové vybočení však shledáno nebylo.

14. S ohledem na výše uvedené proto nemůže Ústavní soud přisvědčit stěžovatelovým námitkám stran (ne)dostatečnosti odůvodnění napadeného příkazu k domovní prohlídce. Toto odůvodnění lze označit za stručné, avšak jasné a srozumitelné. Skutek, pro který je vedeno trestní řízení, jakož i předměty, které mají být domovní prohlídkou nalezeny, jsou v napadeném příkazu dostatečně specificky uvedeny. Nutnost provedení prohlídky jako neodkladného a neopakovatelného úkonu byla v příkazu rovněž stručně a logicky odůvodněna. Komplexní soupis důkazních prostředků, které soud bral v potaz, vydávaný příkaz obsahovat nemusí. Lze tak uzavřít, že odůvodnění příkazu k domovní prohlídce bylo dostatečné, a nedošlo tak k zásahu do stěžovatelova ústavně zaručeného práva na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, jakož i souvisejícího práva na ochranu nedotknutelnosti obydli. Námitky stěžovatele v této části stížnosti (sub 5) jsou založeny na výsledku domovní prohlídky, nikoli na okolnostech, které předcházely jejímu nařízení a ze kterých vycházely orgány činné v trestním řízení.

15. Ústavní soud tedy přistoupil k přezkumu napadeného příkazu z hlediska námitky nepřiměřenosti nařízení domovní prohlídky, a ani v tomto směru neshledal porušení stěžovatelových základních práv a svobod. Ústavní soud již mnohokrát uvedl, že základní práva chráněná čl. 12 odst. 1, 2 Listiny a čl. 7 odst. 1 Listiny nejsou právy neomezenitelnými a stát do nich může za podmínek stanovených danými články zasáhnout. Těmito podmínkami jsou obecně soulad se zákonem, sledování legitimního cíle a nezbytnost v demokratické společnosti. Důvody uvedené k ospravedlnění domovní prohlídky nebo prohlídky jiných prostor musí být relevantní a dostatečné a musí být dodrženy princip proporcionality mezi sledovaným cílem a použitými prostředky. Vždy je nutné posoudit zvláštní okolnosti případu z hlediska přiměřenosti daného zásahu ke sledovanému účelu, přičemž hodnotící kritéria zahrnují např. závažnost trestného činu, v souvislosti s jehož objasňováním byla provedena prohlídka prostor a zajištěny věci, okolnosti, za nichž byl příkaz k prohlídce vydán, dostupnost jiných důkazů, obsah a rozsah příkazu, povaha prohledávaných prostor a rozsah možných dopadů na pověst osoby dotčené příkazem k prohlídce [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1802/12 ze dne 3. 9. 2012 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>)].

16. V projednávané věci podmínku nejen ústavnosti (čl. 12 odst. 2 Listiny), nýbrž i zákonnosti domovní prohlídky považuje Ústavní soud za splněnou. Z napadeného příkazu i příslušného spisového materiálu vyplývá, že prohlídka byla nařízena v souladu s ustanovením § 82 a 83 trestního řádu a stejně tak byly dodrženy podmínky ustanovení § 160 odst. 4 trestního řádu. Za stejné splněnou je třeba považovat i druhou z uvedených podmínek. Ústavní soud má za to, že trestní řízení a domovní prohlídka jako institut trestního řízení představující zásah do základních práv sledují legitimní cíl ochrany před trestními činy, tedy zejména ochrany základních práv a svobod trestními činy postižených osob. Za naplněnou považuje pak Ústavní soud i poslední podmínku nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti. Policejní orgán provedl většinu do úvahy přicházejících vyšetřovacích úkonů

(zejména výsledků svědků), které by mohly celou věc vyjasnit bez uvedeného zásahu. Ze spisového materiálu vyplývá, že na základě těchto úkonů mohl dospět k závěru, že stěžovatel může být shledán důvodně podezřelým ze spáchání vyšetřovaného trestného činu krádeže předmětů nemalé hodnoty. V takovém okamžiku se provedení domovní prohlídky jeví i pohledem Ústavního soudu jako přiměřený a nezbytný zásah. Lze tedy uzavřít, že všechny tři podmínky v testu přiměřenosti byly splněny a napadený příkaz k domovní prohlídce tedy obстоjí i v tomto směru. Námitka nepřiměřenosti neobstojí z hlediska naplnění znaků trestného činu ve výši cca 22 000 Kč, když jediným vodítkem při vyšetřování trestné činnosti nemůže být navíc pouze způsobená újma (naš právní řád bagatelnost domovní prohlídky nezná).

17. Jak již vyplývá z předloženého spisového materiálu, námitku nevydání kopie protokolu o provedení domovní prohlídky řešila již příslušná státní zástupkyně, která shledala porušení § 85 odst. 4 trestního řádu (č. l. 74 policejního spisu) a uložila policejnímu orgánu tento nedostatek napravit bez ohledu na skutečnost, že opis protokolu byl vyhotoven dodatečně a stěžovatel o něj nepožádal. V tomto směru již proto není pro zásah Ústavního soudu důvod.

18. Stran hodnocení zásahu v podobě výzvy k odevzdání mobilních telefonů dospěl Ústavní soud k totožnému závěru, když ve smyslu omezení základního práva ochrany majetku obsažených v čl. 11 Listiny posoudil zákonnost, sledovaný legitimní cíl (v tomto případě naplnění účelu zákonně nařízené domovní prohlídky) a nezbytnost tohoto zásahu. Co se týče porušení vlastnického práva, je třeba uvést, že postup policejního orgánu byl shledán přiměřený s ohledem na to, že nedošlo k odnětí dvou mobilních telefonů, nýbrž jen k dočasnému omezení dispozice s nimi, resp. použití jednoho z nich pouze k ověření přítomnosti rodiče, u kterého stěžovatel bydlí. S ohledem na povahu hledaných předmětů (drobné šperky) nemohl policejní orgán vyloučit zmaření účelu domovní prohlídky právem prostřednictvím těchto telefonních přístrojů. S ohledem na povahu a trvání zásahu se proto jednalo o zásah přiměřený a námitka byla shledána zjevně neopodstatněnou, neboť postup policejního orgánu nebyl zneužitím veřejné moci, nýbrž plněním jeho úkolu uloženým ustanovením § 1 odst. 1 trestního řádu.

IV.2. Odmítnutí nahlédnutí do spisu

19. Stran námitky protiústavnosti postupu, jímž nebylo stěžovateli umožněno nahlédnout do příslušného spisu policejního orgánu, Ústavní soud konstatuje, že ani v tomto směru neshledal aktuální reálné porušení stěžovatelových základních práv a svobod v rozsahu a intenzitě, která by nasvědčovala závěru o důvodnosti takové námitky. Podmínky uvedené v sub 9 zde ovšem nebyly naplněny, takže bylo nutno o námitce ve smyslu § 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodnout meritorně s ohledem na okolnosti případu. Stěžovatel požádal o nahlédnutí do spisu dne 16. 5. 2013, tedy před odložením věci, i dne 31. 7. 2013 (č. l. 76 policejního spisu), ale ani poté mu to nebylo umožněno se zdůvodněním, že nespadá do výčtu osob, kterým přísluší právo nahlížet do spisu.

20. Nahlížení do spisu je právním institutem trestního řízení, který se obecně může dotýkat celé řady aspektů právního postavení osoby, které se mohou údaje ve spise uvedené týkat (ochrana osobnosti, osobních údajů, právo na informace shromažďované veřejnou mocí, právo na soudní a jinou právní ochranu, právo na obhajobu). Současné je neoddelitelným prvkem trestního řízení v podmínkách právního státu z hlediska obecných požadavků transparentnosti, veřejnosti a možností hájit svá práva před zásahy do právního postavení. Je-li takové právo považováno za samostatné právo v oblasti veřejné správy [viz především čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny základních práv Evropské unie], tím spíše to musí platit pro oblast trestního stíhání, kde je možný zásah do osobnostních práv nejcitlivější. To je třeba vztáhnout i na projednávaný případ, byť se na stupnici "dotčenosti", tedy podezřelý - podezřelý - obviněný - obžalovaný - odsouzený, stěžovatel pohybuje na samém počátku. Bez významu není to, že žádost je možné opakovat (neplatí zde překážka věci rozhodnuté, ani maxima ne bis in idem), byť i v projednávané věci stěžovatel dospěl k závěru, že další žádost by byla bezpředmětná s ohledem na přístup policejního orgánu.

21. V obecné rovině je možné konstatovat, že i podezřelému či podezřelému (k těmto pojmům viz Šámal, P. a kol. Trestní právo procesní. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 195), do jehož základních práv a svobod bylo v průběhu trestního řízení významným způsobem zasazeno (např. zde domovní prohlídkou), náleží zásadně právo bránit se proti nezákonným či nesprávným rozhodnutím a podkladem k nim, které vedly ke zmíněnému zásahu do základních práv a svobod. To bude nejčastěji v praxi představovat právo být seznámen alespoň po skončení tohoto řízení, nevystí-li pochopitelně toto v obvinění podezřelé osoby, s podstatným obsahem spisu, v němž jsou shromážděny skutečnosti, jež byly podkladem pro takový zásah do základních práv a svobod podezřelého. Po odložení trestní věci, z důvodu nezjištění skutečností vedoucích k zahájení trestního stíhání, nelze totiž zásadně předpokládat existenci konkrétního legitimního cíle odůvodňujícího neposkytnutí informací obsažených ve vyšetřovacím spisu. V daném případě taková situace nastala dne 21. 5. 2013, kdy byla podle § 159a odst. 5 trestního řádu trestní věc odložena.

22. V případě osoby, u níž došlo k zásahu do jejích základních práv a svobod (např. domovní prohlídkou nebo zadržením věci jako v projednávaném případě), potenciálně i neoprávněnému či protiprávně podloženému (např. křivou výpovědí), takový legitimní zájem bezpochyby existuje. Taková osoba může mít zájem na podání např. občanskoprávní žaloby či trestního oznámení pro křivé obvinění proti osobě, která např. trestní řízení iniciovala, nebo žaloby na náhradu újmy způsobené na věcech či osobnostních právech činností orgánů činných v trestním řízení. Úspěšnost žádného z takových právních kroků pak dle názoru Ústavního soudu nelze a priori vyloučit, tím méně toliko odkazem na zákonnost a přiměřenost příkazu nařizujícího domovní prohlídku. Zároveň však po takové osobě nelze spravedlivě požadovat, aby unesla potřebné břemeno tvrzení a břemeno důkazní, nemá-li přístup ke spisu, v němž jsou skutečnosti vedoucí k provedení významnému zásahu do jejích základních práv a svobod zjevně uvedeny. I v zákonném ustanovení § 65 odst. 1 trestního řádu, které vyjmenovává okruh osob oprávněných nahlížet do

spisu, pamatoval zákonodárce na všechny osoby, které mohou mít na nahlédnutí do spisu evidentní právní zájem, jako např. ochranu svých osobnostních práv (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 706).

23. Takové "jiné" osoby však potřebují k nahlédnutí do spisu souhlas státního zástupce nebo policejního orgánu, což však nelze brát jako zakotvení jeho ničím neomezeného uvážení, nýbrž toliko jako záruku zajištění účelu trestního řízení (srov. ustanovení § 1 trestního řádu). Pro odepření možnosti nahlédnout do příslušného spisu musí i v takovém případě existovat legitimní důvod (např. ochrana utajovaných skutečností, dle zákona nařízená ochrana svědků, novými skutečnostmi zvýšená pravděpodobnost znovutevření trestního řízení atd.) a státní zástupce jako orgán veřejné moci povinný respektovat k zákonným, tím spíše pak ústavním právům nemůže bez dalšího znemožňovat podezřelým osobám snahu o prosazení jejich legitimních zájmů, zejména v situaci, kdy se jedná o věc odloženou, byť je stěžovatel stále veden jako podezřelý. Postavení podezřelého či podezíraného však nemusí být dostačujícím důvodem pro odmítnutí nahlédnutí do spisu nebo jeho části ani důvodem pro to, aby nahlédnutí bylo bez dalšího umožněno. Tak jak žadatel coby "jiná osoba" musí prokázat oprávněný zájem na nahlédnutí, tak státní zástupce či policejní orgán musí odůvodnit, proč to neumožní. To se v daném případě stalo pouhým odkazem na § 65 odst. 1 trestního řádu s tím, že stěžovatel ve věci nadále "figuruje" jako osoba podezřelá. Uvedené platí tím spíše, že toto ustanovení ("jiná osoba") dopadá na množinu subjektů, jejichž postavení se od osoby, proti které vyšetřování směřuje, může zásadním způsobem lišit. Např. jiných práv se v takové situaci může dovolávat např. orgán sociálně-právní ochrany dětí, jiných věřitel, manžel, zákonný zástupce apod. Pouhý paušální odkaz na ustanovení, které postihuje řadu různých situací, proto nemůže v podmínkách demokratického právního státu dostačovat, nehledě na to, že takové usnesení je v podstatě nepřezkoumatelné.

24. To je podstatné pro důvodnost návrhu v této části. Stejně jako nebyl shledán konformním postup orgánů činných v trestním řízení (odůvodnění odmítnutí), nebyl ve světle výše uvedeného shledán dostatečným postup stěžovatele, který neunesl v řízení o ústavní stížnosti břemeno tvrzení v otázce "potřeby nahlédnutí do spisu k uplatnění svých práv" (srov. ustanovení § 65 odst. 1 trestního řádu). Zásahem zde byla domovní prohlídka a zadržení mobilních telefonů (k tomu viz výše uvedené závěry sub IV.1); k zásahu do osobní svobody stěžovatele nedošlo. Z hlediska principu proporcionality zásahu proto veřejná moc využila jen těch nejnutnějších omezení. Navíc se sluší dodat, že z žádného místa příslušného spisu policejního orgánu nevyplývá, že by stěžovatel existenci takové potřeby kvalifikovaně namítal před příslušnými orgány činnými v trestním řízení. Jelikož státní zástupce nebo policejní orgán nemůže v takové situaci posoudit naplnění kritéria § 65 odst. 1 trestního řádu, tedy "potřeby nahlédnutí do spisu k uplatnění stěžovatelových práv" jako nezbytné podmínky zpřístupnění jinak neveřejného spisu policejního orgánu, je v případě neodůvodněné (nikoli nedůvodné) žádosti (neprokázání potřeby) o nahlédnutí do spisu ústavně přijatelné i odmítnutí takové žádosti. Stěžovatelova práva podle § 65 odst. 1 trestního řádu nelze omezovat jen na probíhající vyšetřování nebo možnost jeho obnovení. K zásahu do stěžovatelových základních práv může dojít v situaci, kdy bude legitimně pociťovat konkrétní újmu, zasahující negativně jeho právní sféru. Tím může být např. ohrožení jeho nároku v důsledku oslabení procesního postavení vyplývajícího z nemožnosti splnit základní procesní povinnosti (břemeno tvrzení, břemeno důkazní) jako přímého důsledku nezpřístupnění předmětného spisu. Teprve v takovém momentě, kdy bude postupem orgánů činných v trestním řízení ohrožen některý ze stěžovatelových konkrétních legitimních zájmů, bude Ústavní soud oprávněn, ba dokonce povinen do jejich činnosti z důvodu nedodržení výše uvedených závěrů zasáhnout.

25. Důvod pro posouzení ústavnosti § 65 odst. 1 a 2 trestního řádu postupem podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přitom nebyl s ohledem na skutkové okolnosti případu shledán. Je proto věci zákonodárce, zda zváží ložnosti pozitivních či negativních podmínek pro umožnění nahlášení do spisu právě v případě jiných osob, a to při respektování poslání trestního řízení ve smyslu § 1 odst. 1 trestního řádu.

26. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost, mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení podle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, v části uvedené sub IV.2 podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl a v části uvedené sub IV.1 podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný.

3. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002; 403/2002 Sb.; N 80/26 SbNU 317

Odměna a náhrada výdajů správce konkursní podstaty. Ústavní pořádek. Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv

Plénium Ústavního soudu bez ústního jednání dne 25. června 2002, rozhodlo ve věci návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, takto:

Ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, se dnem 31. března 2003 zrušují.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 23. listopadu 2001 návrh Vrchního soudu v Praze na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále také jen "zákon o konkursu a vyrovnání").

Senát I Ko Vrchního soudu v Praze, v řízení o odvolání správce konkursní podstaty JUDr. V. L., advokáta, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2001, č. j. 99 K 76/2000-28, ve věci konkursu na majetek obchodní společnosti B. E., s. r. o., (dále jen "úpadce"), vedené u Městského soudu v Praze, dospěl ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání, jsou v rozporu s čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), pročez podle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.") řízení přerušil a dle 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, předložil věc Ústavnímu soudu. Spolu s návrhem na zrušení uvedených zákonných ustanovení byl Ústavnímu soudu předložen i spis Městského soudu v Praze sp. zn. 99 K 76/2000.

Z předloženého spisu a návrhu soudu bylo soudcem zpravodajem zjištěno následující:

Usnesením ze dne 6. února 2001, č. j. 99 K 76/2000-11, Městský soud v Praze prohlásil na majetek úpadce konkurs a správcem ustavil JUDr. V. L. (dále jen "správce"). Usnesením téhož soudu ze dne 17. dubna 2001, č. j. 99 K 76/2000-28, bylo schváleno, aby správce vyloučil z podstaty úpadcovu nedobytnou pohledávku a tři telefonní karty (výrok I.) a prohlásil konkurs pro nedostatek úpadcovu majetku dle § 44 odst. 1 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání zrušil (výrok II). Soud dále schválil vyúčtování hotových výdajů správce ve výši 1.193,60 Kč a jeho odměnu ve výši 10.000,-Kč, vyslovil zároveň, že tyto pohledávky správce nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu (výrok III.), a správci uložil, aby do třiceti dnů oznámil soudu, zda uzavřel účetní knihy a sestavil účetní závěrku (výrok IV.). V odůvodnění svého rozhodnutí stran výroku III. uvedl, že nároky správce na zaplacení jeho hotových výdajů a odměny, přestože byly soudem přiznány, nemohly být uspokojeny, neboť nebyl zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a naopak jediný majetek byl ze soupisu konkursní podstaty vyloučen. Nároky správce nebylo možné uspokojit ani ze zálohy na náklady konkursu, protože ta v dané věci nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání osvobozen coby úpadcův věřitel, domáhající se uspokojení mzdového nároku.

Proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2001, č. j. 99 K 76/2000-28, podal správce do výroku III. odvolání, v němž poukázal zejména na skutečnost, že předmětné usnesení v daném výroku není vykonatelné, neboť správcova pohledávka nebude a ani nemůže být nikým uhrazena, ačkoli správce splnil všechny povinnosti, které mu ukládá zákon a které mu byly uloženy soudem. Pro uvedeně namítl, že dané rozhodnutí je v rozporu s čl. 26 Listiny a navrhl, aby odvolací soud v napadeném rozsahu usnesení soudu I. stupně změnil a rozhodl, že výdaje a odměnu je správci povinna uhradit Česká republika.

Vrchní soud v Praze, jako soud odvolací, přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení jeho vydání předcházející dle § 212 o. s. ř. (věc je u tohoto soudu vedena pod sp. zn. 1 Ko 257/2001) a shledal, jak již bylo konstatováno, že je namístě postupovat přiměřeně dle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Dle názoru navrhovatele v řízení před Ústavním soudem v daném případě není sporu o tom, že správce má ve smyslu § 8 odst. 3 věty první zákona o konkursu a vyrovnání nárok na odměnu a na náhradu hotových výdajů, jenž z pohledu ústavního je odůvodněn ustanoveními čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny. Navrhovatel v této souvislosti připomíná, že správce nevzněl žádné námitky vůči té části rozhodnutí Městského soudu v Praze, jež vychází z uvedeného ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání a § 8a vyhl. č. 476/1991 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, jíž soud schválil vyúčtování hotových výdajů správce a jeho odměnu. Za zásadní pro posouzení důvodnosti odvolání při nesporném skutkovém stavu věci, kdy v konkursní podstatě nejsou žádné prostředky a záloha na náklady konkursu nebyla složena, pak považuje otázku, zda lze správci za takovéto situace zcela odepřít plnění, jehož by se mu jistě dostalo v případě, kdy by tento nárok bylo z čeho uspokojit.

Ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání nestanoví než výlučný okruh zdrojů, z nichž je možné zákonné požadavky správce uspokojit, což lze, dle názoru navrhovatele, bez dalšího akceptovat pouze v případě, že alespoň v jednom z těchto zdrojů se nacházejí prostředky, které lze k úhradě správcových nároků použít. K tomu, aby nedošlo k dotčení v základních právech, plynoucích z čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny, nutno podle Vrchního soudu v Praze vyžadovat, aby od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebyl a priori osvobozen nikdo. Vznik této situace umožňuje ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání. U vědomí potřeby nástroje k odstraňování tvrdosti navrhovatel v této souvislosti poznamenává, že soud nemusí vymáhat zálohu (popř. nemusí řízení pro její nezaplacení zastavit) v těch případech, ve kterých se v konkursní podstatě nacházejí prostředky, z nichž lze náklady konkursu pokrýt.

Zákonná úprava, která osvobozuje některé osoby od placení zálohy a neumožňuje uspokojit zákonné a oprávněné nároky správce ani z prostředků státu, jehož orgán přitom takto poškozenou osobu do funkce správce ustavil, pak, dle přesvědčení Vrchního soudu v Praze, je v rozporu s čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny. Pro uvedené postupoval v předmětné věci soud přiměřeně dle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř., § 66a odst. 1 a 66b odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání a podal dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 4 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání.

II.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 7. ledna 2002 předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky prof. Ing. Václav Klaus, CSc., uvádí, že předmětný návrh směřuje proti ustanovením, která byla do zákona o konkursu a vyrovnání zařazena zák. č. 105/2000 Sb., kterým se mění zákon o konkursu a vyrovnání a některé další zákony, a to na základě návrhu, který Poslanecká sněmovně předložila poslankyně JUDr. Eva Dundáčková (sněmovní tisk 219). Zákon schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky na své 24. schůzi dne 4. dubna 2000 ve znění pozměňujících návrhů Senátu. Ustanovení, kterých se návrh na zrušení týká, schválila Poslanecká sněmovna na své 21. schůzi dne 28. ledna 2000 na základě pozměňovacích návrhů podle sněmovního tisku 219/5. Napadené ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé bylo navrženo usnesením č. 74 ústavně právního výboru, sněmovní tisk 219/4, které Poslanecká sněmovna ve druhém čtení vzala za základ dalšího projednávání návrhu zákona. Ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé bylo navrženo poslancem Ivanem Pilipem v průběhu projednávání návrhu zákona ve druhém čtení jako pozměňovací návrh k návrhu ústavně právního výboru. S tímto návrhem se Poslanecká sněmovna ztotožnila poměrem hlasů 102 pro a 45 proti z přítomných 153 poslanců a poslankyň. Při projednávání návrhu zákona v Senátu nedoznala napadená ustanovení žádné změny.

Předseda Poslanecké sněmovny dále ve svém vyjádření uvedl, že dne 28. ledna 2000 bylo při hlasování o návrhu předmětného zákona na 21. schůzi Poslanecké sněmovny přítomno 152 poslanců a poslankyň, z nichž pro návrh zákona bylo 128 a 1 byl proti. Na 24. schůzi Poslanecké sněmovny dne 4. dubna 2000 při hlasování o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů navržených Senátem podle sněmovního tisku 219/7 bylo přítomno 181 poslanců a poslankyň, z nichž pro zákon hlasovalo 98 a 81 bylo proti. S ohledem na uvedené skutečnosti se ve vyjádření konstatuje, že předmětný zákon ve znění postoupeném Senátem byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárného sboru, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, byl řádně vyhlášen a že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že daný zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem. Poslanecká sněmovna ponechává na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 8. ledna 2002 jeho předseda doc. JUDr. Petr Pithart úvodem konstatuje, že předmětný návrh směřuje proti ustanovením, která byla do zákona o konkursu a vyrovnání zařazena zák. č. 105/2000 Sb. Tuto novelu zákona o konkursu a vyrovnání projednala Poslanecká sněmovna dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi, přičemž pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 poslanec byl proti. Návrh zákona byl Senátu předložen dne 7. února 2000, v souladu s jednacím řádem Senátu byl příkázán k projednání ústavně-právnímu výboru a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavněprávní výbor projednal návrh zákona dne 23. února 2000 a přijal k němu usnesení č. 159, ve kterém doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecká sněmovně s pozměňovacími návrhy. Rovněž výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na své schůzi, konané dne 23. února 2000, dospěl k závěru doporučit Senátu vrácení návrhu Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 247). V rámci rekapitulace průběhu zákonodárného procesu se dále ve vyjádření uvádí, že Senát návrh předmětného zákona projednal na své 16. schůzi druhého funkčního období, konané dne 1. března 2000, a svým usnesením č. 302 jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů 52 senátorů a 1 senátor se hlasování zdržel. Poslanecká sněmovna návrh zákona pak opětovně projednala dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi a ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem jej schválila usnesením č. 902, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti. Ve vyjádření se připomíná, že pozměňovací návrhy Senátu se předmětných ustanovení dotkly pouze okrajově, a to v rovině terminologické, kdy bylo v § 5 odst. 1 slovo "pracovníků" nahrazeno slovem "zaměstnanců".

K podanému návrhu na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání předseda Senátu doc. Pithart konstatuje, že Senát neshledal v osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu v případech, týkajících se mzdových nároků zaměstnanců, porušení čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny, když sdílí přesvědčení, že praxe zcela nepochybně ukázala na nutnost zvýšené ochrany mzdových nároků zaměstnanců (což se promítlo v § 32 zákona o konkursu a vyrovnání). Ve vyjádření se připouští, že je otázkou, zda tam, kde navrhovatel není schopen zálohu zaplatit, by nebylo praktické přenést tuto povinnost ze zákona na osoby povinné podat návrh na konkurs (§ 3) tak, aby ji zaplatily ze svého, pokud návrh na prohlášení konkursu nepodaly nebo podaly opožděně, či přenést náklady spojené s činností správce konkursní podstaty na subjekt, který správce ustavil. V závěru předseda Senátu vyslovuje přesvědčení, že Senát si je vědom skutečnosti, že napadeným ustanovením došlo v daném případě k disproporci mezi zájmem společnosti na urychleném a spravedlivém průběhu konkursního řízení a právem správce konkursní podstaty na odměnu za práci, kterou vykonával, nesouhlasí však s argumentací o rozporu s čl. 28 Listiny, neboť správce konkursní podstaty nevykonává tuto činnost jako zaměstnanec.

III.

Podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud může se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Vzhledem ke skutečnosti, že citované ustanovení lze vztáhnout na posouzení předmětné věci, Ústavní soud si vyzádal od účastníků řízení vyjádření, zdali souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Podáním ze dne 28. května 2002 předseda senátu 1 Ko Vrchního soudu v Praze a podáními z téhož dne rovněž předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a ze dne 29. května 2002 předseda Senátu Parlamentu České republiky vyjádřili s návrhem Ústavního soudu svůj souhlas.

Podle § 56 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se nález Ústavního soudu vyhláší vždy veřejně, a to i v případech, kdy se na základě § 44 odst. 2 cit. zákona upustilo od ústního jednání. Ústavní soud stanovil veřejné vyhlášení nálezu v předmětné věci na den 16. července 2002.

IV.

Ústavní soud nejprve zkoumal, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl-li zákon č. 105/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Z předložených sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření účastníka řízení, bylo zjištěno, že schůze, na níž se o zákonu hlasovalo, se zúčastnil dostatečný počet poslanců, resp. senátorů. Poté, co Senát vrátil návrh předmětného zákona Poslanecké sněmovně, tato zákon schválila ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů. Zákon byl přitom přijat potřebných počtem hlasů (když dne 28. ledna 2000 na 21. schůzi pro přijetí návrhu hlasovalo v hlasování č. 538 ze 152 přítomných poslanců 128 a 1 poslanec byl proti, dne 1. března 2000 pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy hlasovalo v hlasování č. 143 z 53 přítomných senátorů 52 senátorů a 1 senátor se hlasování zdržel, a dne 4. dubna 2000 na své 24. schůzi Poslanecká sněmovna návrh předmětného zákona ve znění pozměňovacích návrhů, přijatých Senátem, schválila usnesením č. 902, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 32 ze 181 přítomných vyslovilo 98 poslanců a 81 poslanců bylo proti). Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 105/2000 Sb. řádně vyhlášen v částce 32 Sbírky zákonů, která byla rozepsána dne 25. dubna 2000, a dle čl. VIII. nabyl účinnosti dne 1. května 2000.

V.

Dikce napadených zákonných ustanovení je následující:

Dle § 5 odst. 1 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání: "Pokud pohledávka navrhovatele vyplývá ze mzdových nároků, je navrhovatel od zaplacení zálohy osvobozen s výjimkou zaměstnanců uvedených v § 67b."

Dle § 8 odst. 3 věty druhé téhož zákona: "Nároky správce se uspokojí z konkursní podstaty, a pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem."

VI.

Smyslem a účelem zákona o konkursu a vyrovnání dle § 1 zák. č. 328/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku. Dlužník je v úpadku, má-li více věřitelů a není-li schopen po delší dobu plnit své splatné závazky. Fyzická osoba, je-li podnikatelem, a právnická osoba je v úpadku i tehdy, jestliže je předlužena. Konkursní řízení představuje tudíž speciální proceduru, sjatou s určitým veřejnoprávním zásahem za účelem uspořádání majetkových poměrů všech subjektů dotčených dlužníkovým úpadkem.

Obligatori, pojmovou součástí konkursního řízení je ustavení správce konkursní podstaty (§ 8 zákona o konkursu a vyrovnání). Dle shodného názoru judikatury i doktríny správce konkursní podstaty není účastníkem konkursního řízení; jako zvláštní procesní subjekt má však samostatné postavení jak vůči úpadci, tak vůči konkursním věřitelům a nelze jej považovat za zástupce konkursních věřitelů, ani za zástupce úpadce (viz stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cjpn 19/98, publikované ve Sb. s. r. č. 7/1998; K. Eliáš, Konkurs. Právník, č. 2/1995, s. 123; F. Zoulík, Zákon o konkursu a vyrovnání. Komentář. 3. vyd., Praha 1998, s. 63-70; J. Zelenka, J. Maršíková, Zákon o konkursu a vyrovnání a předpisy souvisící. Komentář. Praha 2002, s. 159).

Doktrína řadí správce konkursní podstaty mezi zvláštní veřejnoprávní orgány, přičemž jeho úkolem je zajištění řádného průběhu konkursu (viz. K. Eliáš, Konkurs. Právník, č. 2/1995, s. 123; H. Hrstková, R. Tománek, Některé základní otázky zákona o konkursu a vyrovnání. Právo a podnikání, č. 10/1994, s. 27 a násl.; Fr. Štajgr, Konkursní právo. Praha 1947, s. 71).

S vymezením doktrinárním se Ústavní soud ztotožňuje, a to vycházejí z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu: Jsou jimi veřejný účel, způsob ustavení a pravomoc. Veřejný účel instituce správce konkursní podstaty nutno spatřovat v akceptaci omezeného veřejného zásahu do řešení majetkových vztahů, jež se dostaly do krizové situace. Způsob jeho ustavení je dán rozhodnutím státního orgánu (soudu). Jeho oprávnění, jež jsou zakotvena v řadě ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání (§ 14, § 17 až 20, § 24, § 26 až 29), vzhledem k jejich heteronomní povaze (když správce nelze považovat za zástupce konkursních věřitelů, ani za zástupce úpadce), pak představují výkon pravomoci (na rozdíl od heteronomní povahy veřejnoprávních aktů, akty soukromoprávní - právní úkony - mají povahu autonomní).

Správce je fyzická nebo právnická osoba, zapsaná v seznamu správců, ustanovená soudem (§ 8 zákona o konkursu a vyrovnání). Správce má přitom nárok na odměnu a na náhradu hotových výdajů (§ 8 odst. 3 uvedeného zákona). Tyto jsou pak součástí nákladů konkursu. Dle § 8 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání se nároky správce uspokojí z konkursní podstaty, a pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem.

Z obecné povinnosti navrhovatele zaplatit zálohu na náklady konkursu zákon zakotvuje výjimku, dle které, vyplývá-li pohledávka navrhovatele ze mzdových nároků, je navrhovatel od zaplacení zálohy osvobozen s výjimkou vedoucích pracovníků dlužníka a osob jim blízkých (§ 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání). Smyslem a účelem této výjimky, jak na tuto skutečnost poukazuje vyjádření Senátu, byla nutnost zvýšené ochrany mzdových nároků zaměstnanců (což se promítlo rovněž v § 32 zákona o konkursu a vyrovnání). Ústavní soud sdílí v této souvislosti přesvědčení zákonodárce, dle něhož

osvobození od zaplacení zálohy na náklady konkursu v uvedených případech a účel, jenž byl tímto opatřením zákonodárcem sledován, není v rozporu s ústavním pořádkem, z pohledu navrhovatelovy argumentace pak zejména s ustanoveními čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny.

Uvedená zákonná konstrukce umožňuje vzniknout situaci, kdy v konkursním řízení není zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a záloha na náklady konkursu nebyla složena, neboť navrhovatel, domáhající se prohlášení konkursu, byl od této povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání osvobozen, coby úpadečův věřitel, domáhající se uspokojení mzdového nároku. Za těchto okolností ustanovení § 8 odst. 3 věty druhé zákona nezakotvuje další alternativní zdroj, z něhož lze uspokojit nároky správce.

V této souvislosti nutno poukázat i na vývoj zákonné úpravy konkursu a vyrovnání, jež v novele zák. č. 328/1991 Sb., provedené zák. č. 94/1996 Sb., opustila zásadu vyhledávací v konkursním řízení při zjišťování majetku úpadece před prohlášením konkursu. Dle důvodové zprávy k novelou nově zařazenému ustanovení § 12a "soud napříště nebude mít povinnost před prohlášením konkursu zjišťovat rozsah majetku, ale zamítne návrh jen při zřejmém nedostatku potřebného majetku". Účelem této novely bylo nejenom dosáhnout urychlení konkursního řízení, ale zejména odstranit nahrazování funkce správce konkursní podstaty soudem.

Otázkou první, již nutno v dané věci zodpovědět, je, zdali výkon funkce správce konkursní podstaty ústavně spadá pod rámec, jenž je vymezen čl. 9 odst. 2 Listiny, resp. čl. 4 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").

Nejsou-li naplněny důvody dle čl. 9 odst. 2 Listiny, dle odstavce 1 téhož ustanovení Listiny nesmí být nikdo podroben nuceným pracím nebo službám. Obdobně dle čl. 4 odst. 2 Úmluvy se od nikoho nebude vyžadovat, aby vykonával nuceně nebo povinně práce, přičemž za "nucenou nebo povinnou práci" se dle čl. 4 odst. 3 Úmluvy nepovažují přesně vymezené okruhy prací a služeb.

K interpretaci daných ustanovení, a to ve věci, jejímž předmětem byla otázka stanovení odměny a náhrady hotových výdajů obhájci ustanovenému podle § 39 trestního řádu (dále jen "tr. ř."), se Ústavní soud vyjádřil ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st.-1/96. Konstatoval, že čl. 40 odst. 3 Listiny představuje speciální ústavní garanci práva na obhajobu, čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny zakotvuje ústavní mechanismus jejího zabezpečení. Podle něj se nejedná o nucenou práci nebo službu v případě jednání uloženého zákonem pro ochranu práv druhých. V případě nutné obhajoby se tudíž nejedná o nucenou práci, protože důvody nutné obhajoby, jakož i postup ustanovení obhájce, při jejich naplnění, jsou stanoveny zákonem (§ 36 a násl. tr. ř.), a to pro ochranu práva na obhajobu (čl. 40 odst. 3 Listiny). Čl. 9 odst. 2 Listiny představuje nástroj ochrany celé řady, svou povahou velmi rozdílných, hodnot (například nástroj ochrany národní obrany, odstraňování důsledků živelních pohrom, nehod, ochrany života, zdraví nebo majetku). Lze si představit situace podle čl. 9 odst. 2 Listiny, ve kterých by k poskytnutí žádné náhrady nedošlo (například při odstraňování důsledků živelních pohrom). Kritériem, jímž by se měl zákonodárcé při stanovování náhrad za jednání podle čl. 9 odst. 2 Listiny řídit, není tudíž princip ekvivalence, nýbrž princip proporcionality. Z hlediska ústavního je rozhodné, zdali se případný rozpor mezi rozsahem prací a služeb a náhradou dotýká čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny intenzitou narušující princip proporcionality, tj. způsobem spojujícím nepřiměřenou pracovní zátěž k úrovni přízané odměny a náhrady hotových výdajů. Ústavní soud v této souvislosti odkázal rovněž na analogický právní názor vyslovený Evropským soudem pro lidská práva ve věci Van der Musselle v. Belgium (1983). Vycházejí z povahy věci, Ústavní soud vyloučil dopad ustanovení čl. 28 Listiny na posouzení dané věci.

Dle názoru Ústavního soudu právní názor vyjádřený ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st.-1/96 se na věc ústavnosti § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání nevztahuje. Výkon funkce správce konkursní podstaty na základě ustavení soudem z pohledu ústavního pod rámec práce nebo služby uložené zákonem pro ochranu práv druhých dle čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny podřadit nelze.

Dle § 8 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání se totiž správce zásadně vybírá ze seznamu správců, který vede soud příslušný k řízení, přičemž do seznamu správců lze zapsat fyzickou osobu nebo veřejnou obchodní společnost toliko tehdy, jestliže se zápisem souhlasí. Osoba zapsaná do seznamu může své ustavení správcem odmítnout, jen jsou-li pro to důležité důvody. Výjimečně může soud ustavit správcem i osobu do seznamu správců nezapsanou, pokud s ustavením souhlasí. Uvedeným mechanismem je zajištěn buď implicitní, předem daný obecný souhlas s výkonem funkce správce, nebo souhlas konkrétní pro daný případ. Pro uvedené výkon této funkce nespĺňuje znak absence souhlasu, jako podmínky výkonu práce nebo služby ve smyslu čl. 9 odst. 2 Listiny, resp. čl. 4 odst. 3 Úmluvy.

Výkon funkce správce konkursní podstaty není součástí zaměstnaneckého vztahu a tudíž svým obsahem, jakož i účelem a smyslem na něj nedopadá ustanovení čl. 26 Listiny. Není dále podnikáním ani provozováním jiné hospodářské činnosti a nelze jej tudíž z pohledu ústavního podřadit pod rámec vymezený čl. 26 Listiny.

Pokud byla jako východisko akceptována teze, dle níž lze správce konkursní podstaty zařadit mezi zvláštní veřejnoprávní orgány, pak z pohledu ústavního je pro danou věc klíčovou otázkou ústavních kautel odměňování a úhrada nákladů spojených s výkonem veřejných funkcí.

Tyto kautely jsou dány normativním obsahem, plynoucím z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny). Při chápání ústavního principu rovnosti se Ústavní soud ztotožnil (a to zejména v nálezech ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95) s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR (R 11, 1992): "Je věci státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat libovolně.

... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty." Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: "rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy" (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje tudíž ve vyloučení libovůle. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru, vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95: "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod." (shodně Pl. ÚS 5/95). Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého se základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, Ústavní soud ve své judikatuře interpretuje ústavní princip rovnosti ve smyslu akcesorické i neakcesorické rovnosti.

Vzhledem k rozmanitosti účelů veřejných funkcí z ústavního pořádku neplynou bez dalšího kautely, týkající se zdrojů odměn a úhrady nákladů spjatých s jejich výkonem, jakož i kautely, týkající se jejich struktury a výše (kupř. dle § 108 notářského řádu ve spojení s § 11 až 14 vyhl. č. 106/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů a správců dědictví, ve znění pozdějších předpisů, odměnu notáře jako soudního komisaře platí ten, kdo žádá o provedení notářského úkonu; stát je jím výjimečně v případě odměrtí). Nicméně z ústavního principu neakcesorické rovnosti, jejímž obsahem je vyloučení libovůle ze strany zákonodávce v rozlišování subjektů a práv, i pro oblast odměňování a náhrady nákladů spjatých s výkonem veřejných funkcí plyne maxima přiměřenosti.

Je-li ústavně konformní účel zákonné úpravy, umožňující konkurs i v případě, kdy v konkursním řízení není zpeněžen žádný majetek z konkursní podstaty a záloha na náklady konkursu nebyla složena, neboť navrhovatel domáhající se prohlášení konkursu byl od této povinnosti osvobozen, nutno pak považovat za porušení ústavního principu neakcesorické rovnosti stav, jenž je tímto vytvořen v zákonné úpravě úhrady hotových výdajů a odměny správcí. Ve srovnání s případy, ve kterých v konkursním řízení došlo ke zpeněžení majetku, resp. k zaplacení zálohy na náklady konkursu, a z nichž správcům byly uhrazeny hotové výdaje a odměna, pohledávky správce (úhrada hotových výdajů a odměny) v případech insolventního úpadece a osvobození navrhovatele od povinnosti zaplatit zálohu na náklady konkursu nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostupuje k úhradě nákladů konkursu. Takto vytvořená nerovnost v odměňování a úhradě nákladů, spjatých s výkonem veřejné funkce, je nerovností jednak extrémní (jelikož pro jednu skupinu správců připouští neuhrazení odměny a náhrady hotových výdajů) a jednak nerovností, již schází jakýkoli účel a smysl (od účelu a smyslu, zakládajícího nerovnost subjektů a práv, na tomto místě nutno odlišit příčiny, způsobující takovou nerovnost). Toliko jako obiter dictum lze na tomto místě uvést, že obdobně, jak je tomu ve srovnatelných věcech (§ 23 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), by v těchto případech byla adekvátní úhrada odměny a hotových výdajů správcí ze strany státu.

Pokud se vzhledem k uvedeným důvodům ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona o konkursu a vyrovnání ocitají v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt"), není to však jejich díkce, nýbrž mezera v zákoně, kterou vytváří. Protiústavním je tudíž opomenutí zákonodávce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost (k doktrinárnímu pojetí pojmu opomenutí zákonodávce viz V. Šimíček, Opomenutí zákonodávce jako porušení základních práv. In: Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Eds. B. Dančák, V. Šimíček, Brno 2001, s. 144-159).

V předmětné věci se přitom jedná o mezeru nepravou, jejímž obsahem je neúplnost psaného práva (jeho absence) ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti, anebo z pohledu obecných právních principů. Ilustrací způsobu řešení takovéto mezery je náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 48/95, v němž mezeru vytvořenou nerovností právní úpravy Ústavní soud normativně vyplnil pomocí ústavně-konformní interpretace příslušné zákonné úpravy (argumentu a minori ad maius), přičemž návrh na její zrušení, jelikož svoji díkci nestála v rozporu s ústavním pořádkem, zamítl.

Uvedenou metodu v rozhodované věci použít nelze. Obsahem ustanovení, jehož absence v zákonu o konkursu a vyrovnání zakládá neodůvodněnou nerovnost, je stanovení subjektu, jenž by uhradil, resp. zdroje, z něhož by došlo k úhradě odměny a hotových výdajů správce v případě insolventního úpadece a osvobození navrhovatele konkursu od zaplacení zálohy na náklady konkursu. Normu, jež by byla obsahem takovéhoho ustanovení, ale z díkce zákona o konkursu a vyrovnání interpretací dovodit nelze.

Vycházejí ze všech uvedených důvodů, dospěl Ústavní soud k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty zákona o konkursu a vyrovnání jsou v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Paktu, pročez plénum Ústavního soudu rozhodlo o jejich zrušení. Ústavní soud dle § 70 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinnost derogačního nálezu odložil ke dni 31. března 2003, aby tím zákonodárci umožnil stávající protiústavnost odstranit.

VII.

Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplnou konsekvence toliko pro ústavadárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená úst. zák. č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecně inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogacními důsledky.

Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudece obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti prameně práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavadárci v poloze účelu ústavní novely.

Uvedené interpretaci ustanovení čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 95 a čl. 112 odst. 1 Ústavy svědčí i skutečnost, že i po přijetí úst. zák. č. 395/2001 Sb. zákonodárce nezměnil ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a § 224 odst. 5 tr. ř., která ukládají obecným soudům povinnost přerušit řízení a předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu nejen v případě rozporu zákona, či jeho jednotlivých ustanovení, s ústavním zákonem, nýbrž i v případě jejich rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.

Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

Veden naznačenými úvahami Ústavní soud v předmětné věci neomezil posuzování ústavnosti navrhovatelem napadených ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání toliko na zkoumání jejich souladu s ústavními zákony, nýbrž i s ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.
V Brně dne 25. června 2002

4. Pl. ÚS 49/93

Ústavní soud České republiky rozhodl v plénu ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu Brno-venkov na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kuřimi ze dne 22. 4. 1992 o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi, a t a k t o :

Návrh přednosty Okresního úřadu Brno-venkov na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kuřim ze dne 22. 4. 1992 o převodu a pronájmu majetku města Kuřim se zamítá.

O d ů v o d ě n í

Přednosta Okresního úřadu Brno-venkov podal návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kuřimi ze dne 22. 4. 1992 o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi, neboť tato vyhláška podle jeho názoru postrádá základní náležitosti obecně závazných vyhlášek - závazným předpisem je totiž pouze taková vyhláška, která někoho k něčemu zavazuje - a má proto charakter pouhé interní směrnice. V ustanoveních vyhlášky jsou použity formulace, které nikoho nezavazují, pouze deklarují práva, která jsou již jako taková obsahem konkrétních právních předpisů (viz článek 2, 3 této vyhlášky) nebo tyto formulace jsou neúplné a zavádějící (např. článek 1 odst. 2 - majetek města). Přednosta Okresního úřadu Brno-venkov poukazuje i na rozporuplnost jednotlivých článků vyhlášky a na jejich rozpor se zákonem. Tak uvádí k článku 3 odst. 2, 3 vyhlášky, že 30 denní lhůta není možno označit za lhůtu oznamovací, k článku 3 odst. 4, že převod majetku lze uskutečnit jen na základě písemné smlouvy uzavřené podle ustanovení občanského zákoníku a vkladem do katastru nemovitostí u příslušného katastrálního úřadu, nikoliv za podmínek stanovených ve vyhlášce. Rovněž formulace v článku 5 odst. 1, 4 považuje za nepřesné a zavádějící, neboť smluvní ceny se při

pronájmu nebytových prostor uplatňují jen v souladu s ustanoveními vyhlášky č. 585/1990 Sb., tj. jen do výše maximální ceny stanovené cenovými předpisy, či obecně závaznou vyhláškou, které jsou obce v souladu s ustanovením § 1 odst. 4 citované vyhlášky oprávněny schválit. Také článek 6 vyhlášky neobstojí, neboť není možno konstatovat nutnost přizpůsobení již platně uzavřených smluv vyhlášce, u zrušujících ustanovení pak chybí jejich taxativní výčet. Rovněž článek 7 vyhlášky je v rozporu s ustanovením § 16 odst. 3, 4 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů, neboť v něm není uveden den vyhlášení, což je podmínkou platnosti vyhlášky.

Město Kuřim se v dopise svého starosty ze dne 22. 3. 1994 vyjádřilo v podstatě tak, že k vyhlášce lze mít jistě řadu výtek, to by však nemělo vést ke zpochybnění vyhlášky jako celku, ke zpochybnění principu umožňujícího upravit otázky hospodaření s majetkem obce obecně závaznou vyhláškou obce.

Z obsahu přípisu města Kuřimi ze dne 1. 3. 1994, ze zápisu č. 4/1992 o zasedání zastupitelstva města Kuřimi ze dne 22. 4. 1992 podepsaného starostou a ověřovatelem, z usnesení ze 4. zasedání zastupitelstva města Kuřimi ze dne 22. 4. 1992, z prezenční listiny ze zasedání zastupitelstva města Kuřimi z 22. 4. 1992 a konečně z obsahu vyhlášky zastupitelstva města Kuřimi z 22. 4. 1992 podepsané starostou a zástupcem starosty, Ústavní soud zjistil, že obecně závazná vyhláška města Kuřimi ze dne 22. 4. 1992 o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi byla přijata na zasedání městského zastupitelstva v Kuřimi konaného 22. 4. 1992, a to jednomyslně hlasy 23 přítomných členů zastupitelstva z celkového počtu 28 členů. Tato obecně závazná vyhláška byla vyhlášena vyvěšením na úřední desce města Kuřim v mezidobí od 22. 4. 1992 do 1. 7. 1992 po dobu 15 dnů. Lze proto mít za to, že vyhláška byla přijata ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu).

Pokud jde o základní otázku, totiž, zda napadená vyhláška města Kuřimi má povahu obecně závazné vyhlášky, kterou zastupitelstva mohou vydávat v mezích své působnosti (článek 104 odst. 3 Ústavy ČR), či zda je pouhou interní směrnici, nesdílí Ústavní soud názor přednosty Okresního úřadu Brno-venkov, že o takovou interní instrukci v projednávané věci jde. Určujícím znakem interních instrukcí je totiž to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených - i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy - a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinností, jež, stejně jako oprávnění, vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh osob, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánů, který předpis vydal. Napadená vyhláška obsahuje právní normy stanovící závazná obecná pravidla chování, jak občanů, tak i orgánů města Kuřimi, při převodu a pronájmu majetku města Kuřimi a jakkoliv některé z těchto norem mají spíše deklaratorní charakter, tj. sledují ve formě normy vyjádřit především některé etické a politické principy (viz článek 2 vyhlášky - Občan města má právo znát majetek města, jeho změny a vyjadřovat se k němu.), nemůže ani tato skutečnost nic změnit na její povaze právního normativního aktu.

Pokud jde o otázku, zda vyhláška byla vydána městem Kuřim ve věci samostatné působnosti, lze odpověď na ni nalézt v tom, že jak převod majetku, tak i jeho pronájem, jsou záležitostmi, jež obec spravuje samostatně (§ 13 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Se svým majetkem obec samostatně hospodáří (§ 18 odst. 1 citovaného zákona) a v rámci tohoto hospodaření se svým majetkem je také legitimována k vydávání obecně závazných vyhlášek (§ 14 odst. 1 písm. b, i citovaného zákona). Z těchto důvodů zbyvá v této rovněž posoudit poslední otázku, zda totiž tato vyhláška je v souladu se zákonem, či obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení (§ 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů), či zda naopak je s nimi v rozporu (viz článek 87 odst. 1 písm. b Ústavy ČR).

V tomto směru lze obecně konstatovat, že zastupitelstvo města Kuřim se usneslo na vydání uvedené vyhlášky nepochybně "za asistence dobré vůle" učinit pro občany města všechny okolnosti rozhodné pro převod a pronájem majetku města transparentními, že však tak učinilo způsobem, k němuž, jak ostatně samo připouští, lze mít určité výhrady. Jde proto dále o posouzení, zda tyto nedostatky vyhlášky mají takovou dimenzi, aby z nich bylo možno usuzovat na její rozpor se zákonem a s principem právní jistoty, který je určující pro každý demokratický právní stát (článek 1 Ústavy ČR).

Pokud jde o výtku vztahující se k formulaci majetku města v tom směru, že jde o formulaci zavádějící, třeba konstatovat, že v článku 1 odst. 2 vyhlášky je majetek města určen zúženě, neboť obce mohly vlastnit majetek již před účinností zákona č. 172/1991 Sb. (viz např. § 18 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a nadto vyhláška nerozlišuje mezi majetkem movitým a nemovitým, ačkoliv toto rozlišení by bylo na místě např. vzhledem k článku 4 odst. 2 týkajícímu se záležitosti města a s nimi souvisejícím nabídkovým řízením. V kontextu článku 1 odst. 1, kde se jasně stanoví, že vyhláška stanoví obecně závazný postup pro převod a pronájem nemovitého majetku města s výjimkou bytů (dále jen "majetek"), jakož i článku 4 odst. 2 písm. c, kde se rovněž hovoří jen o odprodeji a pronájmu nemovitostí, lze nímenně mít za to, že převod a pronájem upravený vyhláškou se týká jen nemovitého majetku města Kuřim, a to navíc jen toho majetku, který byl na město převeden podle zákona č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí a nebyl dále převáděn na jinou právnickou nebo fyzickou osobu, a dále majetku, který město nabylo později. Jde tedy o formulaci sice zúženou, v tomto zúžení přístupu k převodu a pronájmu majetku města nelze však spatřovat rozpor se zákonem ani s principem právní jistoty. Z těchto důvodů neobstojí ani výtká směřující proti označení 30 denní lhůty, uvedené v článku 3 odst. 2, 3 vyhlášky, jako lhůty oznamovací. To, že tato lhůta je ve vyhlášce takto pojmenována a že je v ní vůbec uvedena, lze považovat spíše za projev snahy o vymezení, a to i časové vymezení, pravidel pro hospodaření s majetkem města, nerozhodno, jakou formulaci, pokud jde o 30 denní lhůtu, zastupitelstvo v souladu s uvedenou tendencí zvolilo. Obdobně lze konstatovat k vytýkanému článku 3 odst. 4 vyhlášky, v němž je uvedeno, že převod a pronájem majetku je realizován na základě smlouvy sepsané dle podmínek schválených

městským zastupitelstvem. Jestliže totiž vyhláška v tomto bodě zřejmě sleduje upravit pouze přípravnou fázi předcházející vlastnímu uzavírání smluv o převodu a pronájmu majetku, potom neposkytuje důvod k pochybnostem o tom, že uzavírání těchto smluv se může řídit jen občanským zákoníkem, popř. zákonem č. 116/1990 Sb. o nájmu a podnájmu nebytových prostor ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak neobstojí výtky přednosty Okresního úřadu Brno-venkov proti formulaci článku 5 odst. 1, 4 vyhlášky, neboť vyhláška obsahuje přímý odkaz na vyhlášku č. 393/1991 Sb. o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků a vyhlášku č. 585/1990 Sb. o cenové regulaci nájemného z nebytových prostor, umožňující stanovení diferencovaných cen podle jednotlivých lokalit, jak se také stalo jiným usnesením městského zastupitelstva v Kuřimi. Článek 5 odst. 4 vyhlášky stanoví pak ceny či sazby při prodeji nebo pronájmu nemovitosti fyzické osobě tím způsobem, že cenu stanovenou dle cenových vyhlášek, tedy bez vynásobení koeficientem dle lokalit, považuje zpravidla za cenu konečnou. Použití termínu "zpravidla" zde znamená, že ani v těchto případech není vyloučeno použití zmíněného koeficientu v souladu s citovanou vyhláškou. Článek 6 odst. 1 vyhlášky, podle kterého smlouvy uzavřené přede dnem účinnosti této vyhlášky zůstávají v platnosti a při změnách se jí přizpůsobí, nelze jistě chápat tak, že by v případě takových změn existovala možnost smlouvu změnit bez souhlasu nájemce. Smluvním stranám se zde pouze poskytuje možnost uvést smlouvu v soulad s např. změnami cenovým předpisy s tím, že na neochotu nájemce "přizpůsobit se" nově určeným cenám by pronajímatel mohl reagovat výpovědí smlouvy, byla-li uzavřena na dobu neurčitou.

Přednostovi Okresního úřadu Brno-venkov třeba jistě přisvědčit v tom, že ve zrušujícím ustanovení článku 6 odst. 2 chybí taxativní výčet usnesení městského zastupitelstva, dosud upravujících postup při nabytí, převodu a pronájmu majetku. Vzhledem k nedostatku přechodných ustanovení je nicméně evidentní, že při převodu a pronájmu majetku města Kuřimi jakéhokoli dřívějšího usnesení městského zastupitelstva dotýkajícího se této oblasti nelze již nadále použít a že jediným právním předpisem, jenž zde bude možno aplikovat, zůstává napadená vyhláška, a to i pokud jde o přípravnou fázi uzavírání smluv.

Pokud pak jde o poslední otázku, tj. otázku platnosti a účinnosti vyhlášky, vyplývá z přípisu města Kuřimi ze dne 1. 3. 1994, že vyhláška byla vyvěšena na úřední desce po dobu 15 dnů v mezidobí od 22. 4. do 1. 7. 1992. Je-li tedy v článku 7 vyhlášky uvedeno, že tato nabývá účinnosti dnem 1. července 1992, jde o stanovení účinnosti, jež z hlediska ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů zcela obstojí.

Na podkladě uvedených zjištění a úvah dospěl Ústavní soud k závěru, že vytýkané nedostatky napadené vyhlášky nejsou takové povahy, aby z nich bylo možno usoudit na její rozpor s předpisy uvedenými v článku 87 odst. 1 písm. b Ústavy ČR a § 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů a rozhodl proto tak, že návrh přednosty Okresního úřadu Brno-venkov ing. Jiřího Březy, CSc. na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kuřim ze dne 22. 4. 1992 o převodu a pronájmu majetku města Kuřim zamítá.

Vzhledem k ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. stává se tento nález vykonatelným dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

5. Pl. ÚS 2/10

Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010; 123/2010 Sb.; N 68/56 SbNU 761 Ke svobodnému přístupu k informacím

Nález pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 30. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ve věci návrhu Mgr. F. K., Ph.D., na zrušení slova "pravomocných" v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, spojeného s ústavní stížností proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009 č. j. 8 As 50/2008-75 (nález byl vyhlášen pod č. 123/2010 Sb.).

Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje so slovu "pravomocných" ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Průběh řízení a rekapitulace návrhu

1. Dne 17. 7. 2009 obdržel Ústavní soud ústavní stížnost navrhovatele, kterou se domáhá zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009 č. j. 8 As 50/2008-75 pro porušení svého základního práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále též jen "Listina").

V tehdejší věci Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 6. 2008 č. j. 9 Ca 4/2007-43 zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 10. 2006 č. j. 10/99 897/2006-RK, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 9. 2006 č. j. 22/92219/2006/33411K-255 a současně potvrzeno toto rozhodnutí o částečném odmítnutí informací, resp. neposkytnutí rozsudků soudů ve věcech žalob proti nabyvatelům majetku úplatně převedeným Fondem

dětí a mládeže v "likvidaci" podle zákona č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jež nenabýly právní moci. Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, která však byla napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zamítnuta. Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud jde o rozsudky nepravomocné, do rozhodovací činnosti soudů je třeba pojmout i tyto rozsudky (jsou-li pravomocné rozsudky rozhodovací činnosti soudů, není jediný důvod, aby touto činností nebyly též rozsudky nepravomocné, ba naopak). Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona tedy jednoznačně brání povinným subjektům v poskytování jakýchkoliv informací o rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou poskytnutí informací v podobě pravomocných rozsudků). Tím spíše pak ustanovení tohoto zákona brání poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů v podobě rozsudků, které dosud nenabýly právní moci. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že mu nepřísluší vynášet zásadní soudy o tom, zda úprava ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném od 23. 3. 2006, je šťastná či nikoliv, konstatoval však, že není v rozporu s právem na informace, garantovaným ústavním pořádkem, zejména čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Omezení práva na informace o rozhodovací činnosti soudů není v principu založeno na odmítnutí přístupu veřejnosti k jakýmkoliv informacím o rozhodovací činnosti soudů (srov. poskytnutí informace v podobě pravomocných rozsudků). Toto omezení je limitováno požadavkem nezasahovat v průběhu procesu - v zájmu objektivitu a nestrannosti posouzení každé věci - do vlastní rozhodovací činnosti soudu (včetně rozhodovací činnosti ve formě nepravomocných rozsudků), a dále je limitováno i nezbytnými opatřeními v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo právi jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci [čl. 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen "Úmluva")]. Výkon svobody projevu a práva na informace může být tedy omezen zákonem mj. i v zájmu zachování autority a nestrannosti soudní moci.

2. Jádrem ústavní stížnosti je otázka výkladu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "zákon o svobodném přístupu k informacím" nebo "informační zákon") za použití ústavních principů a mezi uvedených v čl. 17 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a to v konkrétní věci žádosti stěžovatele o poskytnutí nepravomocných rozsudků soudů. Ministerstvo financí odepřelo poskytnout stěžovateli kopie rozsudků ve věcech, jichž se v postavení účastníka řízení účastnilo, s poukazem na jejich nepravomocný charakter. Stěžovatel se domnívá, že rozsudky jako výsledky rozhodovací činnosti soudů jsou - až na zákonem úzce stanovené výjimky - veřejné. Uvedené platí tím spíše, pokud jsou informace o nich vyžadovány od orgánu veřejné moci, který v řízeních jim předcházejících jednal ve sporu o majetek státu. Samotná otázka právní moci rozsudku není podle názoru stěžovatele kritériem, které by bylo schopno naplnit materiální podmínky omezení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Takové omezení se zpronevěřuje nejen základnímu politickému právu stěžovatele, ale i historickému smyslu a účelu veřejnosti soudního rozhodování, která má dlouhodobě přispívat k důvěře v předvídatelnost, transparentnost a spravedlnost samotného systému justice.

3. Spolu s ústavní stížností podal stěžovatel návrh na zrušení části ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně slova "pravomocných".

4. První senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti navrhovatele podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), neboť uplatněním napadeného ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Formální předpoklady jejího projednání podle § 43 odst. 1 jsou splněny a ústavní stížnost nebyla shledána zjevně neopodstatněnou podle § 43 odst. 2 písm. a) citovaného zákona. Proto první senát ve smyslu § 78 odst. 1 tohoto zákona řízení o ústavní stížnosti přerušil (usnesením ze dne 4. 1. 2010 sp. zn. I. ÚS 1885/09) a návrh na zrušení shora citovaných ustanovení zákona postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava").

II.

Rekapitulace vyjádření účastníků řízení

5. Ústavní soud vyzádal v souladu s ustanovením § 69 zákona o Ústavním soudu vyjádření účastníků řízení - obou komor Parlamentu.

6. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření k návrhu jen zrekapitulovala průběh zákonodárného procesu vedoucí k přijetí zákona zakotvujícího napadené ustanovení a uvedla, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a s naším právním řádem. Závěrem vyslovila souhlas s upuštěním od ústního jednání.

7. Senát ve svém vyjádření k návrhu zrekapituloval průběh zákonodárného procesu vedoucí k přijetí zákona zakotvujícího napadené ustanovení. Mimo jiné uvedl, že k předmětnému § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím byl Senátem schválen pozměňovací návrh, který projednávanou zákonou předlohu věcně rozšiřoval tak, aby žadatelům o informace mohla být namísto navrhovaných pravomocných rozsudků poskytována všechna pravomocná rozhodnutí soudů. V žádném z diskusních příspěvků, které byly v průběhu jednání Senátu k obsahu návrhu zákona předneseny, neoznámilo zpochybnění ústavnosti postupu omezit poskytování soudních rozhodnutí pouze na ta, která nabyla právní moci. Senát projednal návrh zákona obsahující navrhovatelem napadenou část ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem. Namítaný rozpor předmětného zákonného ustanovení s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod Senát při jednání o něm neshledal. Senát vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

8. Ústavní soud si vyžádal (podle ustanovení § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) i vyjádření Ministerstva spravedlnosti, které se však ve stanovené lhůtě nevyjádřilo.

III.

Dikce napadeného ustanovení zákona

9. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím zní: "Povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků.".

IV.

Aktivní legitimace navrhovatele

10. Aktivní legitimace navrhovatele k podání posuzovaného návrhu je dovoditelná z ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu. Navrhovatel tak splňuje vymezené podmínky aktivní legitimace k podání předmětného návrhu k Ústavnímu soudu.

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

11. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud - kromě posouzení souladu napadeného zákona s ústavními zákony - zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

12. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat, a postačí, vedle přihlédnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

13. Napadené znění § 11 odst. 4 písm. b) bylo vloženo do zákona o svobodném přístupu k informacím novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk č. 991). Tento zákon byl přijat Poslaneckou sněmovnou dne 14. 10. 2005. Senát vrátil Poslanecké sněmovně zákon s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 250), avšak Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 2153). Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 26 pod číslem 61/2006 Sb. Ústavní soud tudíž konstatuje, že zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VI.

Hodnocení Ústavního soudu

VI. a)

14. Navrhovatel nejdříve Ústavnímu soudu předkládá alternativu, že ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím (by bylo možné považovat za vyložitelné v tom smyslu, že nezakazuje poskytnout nepravomocné rozsudky soudů. Opačný výklad (zastávány mj. Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 4. 2009 č. j. 8 As 50/2008-75) považuje navrhovatel za "příliš restriktivní".

15. V řízení tak navrhovatel nejdříve předložil otázku interpretace ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím v tom smyslu, zda skutečně zakazuje či nezakazuje nepravomocné rozsudky soudů poskytnout.

16. Ústavní soud dospěl k závěru, že ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím není ústavně konformně vyložitelné, pokud jde o možnost poskytnout k informacím nepravomocné rozsudky soudů. Zákonodárce totiž v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím používá výčet taxativní. Tedy, poskytnout informace o rozhodovací činnosti soudů lze pouze v podobě rozsudků pravomocných. Z toho argumentací a contrario (nepřímo) plyne zákaz poskytnout informace o jiné rozhodovací činnosti, tj. včetně nepravomocných rozsudků. V opačném případě by textuálně zakotvené dovolení poskytnout informace o rozhodovací činnosti soudů jen v podobě pravomocných rozsudků ztrácelo jakýkoli rozumný smysl. Opačný výklad by nemohl být přijat ani aplikací pravidla ústavně konformního výkladu, neboť - jak ostatně plyne z judikatury Ústavního soudu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), bod 31] - toto pravidlo je aplikovatelné až v situaci dvojího (či vícero) možného výkladu právního předpisu; jinak by se již logicky nejednalo o výklad práva, ale o tvorbu zákona. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že tento (jediný možný) výklad nemůže být výkladem restriktivním (jak se mylně domnívá navrhovatel), neboť se naopak opírá o doslovné (a taxativně formulované) znění § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Restriktivní výklad znamená, že jazykový projev je zákonodárcem míněn s užším dosahem, než odpovídá doslovnému znění, použitý výraz označuje tedy více, než zákonodárce ve skutečnosti zamýšlel.

17. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na relevantní část odůvodnění shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu: "Dne 23. 3. 2006 nabylo účinnosti ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném v rozhodné době, podle něhož povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků.

Novela informačního zákona (zákon č. 61/2006 Sb.) připojila k textu původního ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona ("povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů") povinným subjektům s účinností od 23. 3. 2006 jednoznačnou povinnost, a to zpřístupňovat pravomocné rozsudky. Nejde však o bezvýznamné upřesnění ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona jen v tom směru, že povinné subjekty musí zpřístupnit pravomocné rozsudky soudů. Tato novela má závažné důsledky i pro vymezení pojmu "rozhodovací činnost soudů" ve vztahu k rozsahu informační povinnosti příslušných subjektů. Písemná vyhotovení rozsudků jsou vždy výstupem rozhodovací činnosti soudů, nesoucí nutně informace o této jejich činnosti v konkrétní věci (výrok i odůvodnění rozsudku). Za rozhodovací činnost ve smyslu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona je proto třeba považovat nejen postup soudů v řízení a jejich úkony směřující ke zjištění skutkového stavu věci a k jeho právnímu posouzení, ale i vlastní rozhodování soudů, resp. rozhodnutí ve věci samé. Z dikce "povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků" pak vyplývá, že pravomocné rozsudky, resp. výsledky rozhodovací činnosti soudů ve formě pravomocných rozsudků jsou jako výjimky z této činnosti přímo ze zákona nutnou součástí rozhodovací činnosti soudů (do rozhodovací činnosti soudů tedy již pojmově patří pravomocné rozsudky). Pokud pak jde o rozsudky nepravomocné, nutno i zde dojít k závěru, že do rozhodovací činnosti soudů je třeba pojmout i tyto rozsudky (jsou-li pravomocné rozsudky rozhodovací činností soudů, není jediný důvod, aby touto činností nebyly též rozsudky nepravomocné, ba naopak). Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona jednoznačně brání povinným subjektům v poskytování jakýchkoliv informací o rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou poskytnutí informací v podobě pravomocných rozsudků). Tím spíše pak ustanovení tohoto zákona brání poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů v podobě rozsudků, které dosud nenabýly právní moci. Je tomu tak proto, že pokud jsou předmětem zákonné výluky informace o rozhodovací činnosti soudů jako takové (s výjimkou pravomocných rozsudků), nelze poskytovat ani informace o této činnosti zakotvené v rozsudech nepravomocných (argumentum a contrario, kterým se odhaluje smysl právní normy podle pravidel formální logiky) ...".

VI. b)

18. Z hlediska obsahu návrhu navrhovatele tak vyvstala otázka ústavní konformity samotné normy, která zakazuje poskytnutí nepravomocných rozsudků, avšak současně dovoluje poskytnutí rozsudků pravomocných (dále též jako "napadená norma").

19. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovodil ústavní souladnost napadené právní normy.

20. Navrhovatel naopak na podporu svého závěru o protiústavnosti napadené normy uvádí v podstatě následující. Požadavkem na poskytnutí nepravomocných rozsudků, které navrhovatel hodlal použít jako pramen interpretace práva a zdroj právní argumentace, nemohlo v žádném případě dojít k zásahu do průběhu soudního procesu či do vlastní rozhodovací činnosti soudu. Pokud by zpřístupnění nepravomocných rozhodnutí mělo ohrozit rozhodovací činnost soudu, neměla a nemohla by být taková rozhodnutí z téhož důvodu ani veřejně vyhlášována. Pokud by mohlo skutečně dojít ke střetu s právem na ochranu osobnosti, s právem na ochranu osobních údajů či soukromí, je nutné hledat řešení nejprve pomocí jiných méně omezujících právních institutů či právních norem, a teprve poté, co by se toto nezdařilo, aplikovat ustanovení omezující právo na informace. V případě např. práva na ochranu osobních údajů či soukromí obsahuje ustanovení poskytující dostatečnou ochranu těchto práv již samotný zákon o svobodném přístupu k informacím v § 8a, který odkazuje na právní předpisy upravující jejich ochranu. Další dostatečnou ochranu či "pojistku" obsahuje ustanovení § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Argument Nejvyššího správního soudu, že tato nepravomocná rozhodnutí mohou doznat v důsledku jejich přezkumu podstatných změn, je relevantní, ale je to fakt, se kterým musí žadatel počítat a podle toho s informací naložit. Žadatel musí v takovém případě vědět, že nepravomocné rozhodnutí není nezměnitelné a není konečné, ale nemůže to být důvod pro odepření poskytnutí tohoto rozhodnutí jako informace. Jako pramen interpretace práva jsou publikována nejen konečná rozhodnutí, ale např. i odlišná stanoviska ať už nadepsaného soudu nebo např. Evropského soudu pro lidská práva. Navíc i pravomocný rozsudek nemusí být konečným rozhodnutím ve věci, neboť může být zrušen např. rozhodnutím Nejvyššího soudu nebo Ústavního soudu. Pokud je soudní řízení ovládáno zásadou veřejnosti a rozsudek se bez výjimky vyhláší veřejně, údaje týkající se pravomocné neskončeného soudního řízení de facto zveřejněny jsou (ať už během samotného řízení, či vyhlášením rozsudku) a samotný rozsudek je už pouze písemným vyhotovením toho, co již bylo vyhlášeno.

VI. c)

21. Ústavní soud - nevázaje se odůvodněním návrhu, nýbrž toliko jeho petitem - přistoupil ke zkoumání ústavnosti napadené normy.

22. Podle čl. 17 odst. 1 Listiny platí, že "Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.". Podle čl. 17 odst. 2 Listiny platí, že "Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.". Podle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že "Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.".

23. Podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy platí, že "Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice ...".

24. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím neumožňuje poskytnout informaci o rozhodovací činnosti soudů v podobě nepravomocných rozsudků. Tím zasahuje do základního práva jednotlivce na informace (podle čl. 17 Listiny) a do základní svobody jednotlivce přijímat informace (podle čl. 10 Úmluvy) a omezuje je.

25. V této souvislosti je namístě poukázat i na obecnější judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na informace. Odkázat lze na rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti Sdružení Jihočeské matky v. Česká republika ze dne 10. 7. 2006, stížnost č. 19101/03, které spočívá ve výslovném uznání aplikovatelnosti článku 10 Evropské úmluvy v případech odmítnutí žádosti o přístup k veřejným nebo správním dokumentům (srov. Parlamentní institut: Přístup nevládních neziskových organizací k soudům ve vybraných členských státech EU v případech, kdy je diskriminací ohrožen větší počet osob, dostupné na <http://www.psp.cz/cgi-bin/win/kps/pi/prace/pi-5-269.pdf>). Rovněž lze citovat např. rozsudek ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku ze dne 24. 4. 2008, č. stížnosti 17107/05, v němž byla reprodukci obžaloby novinářem poskytnuta ochrana s ohledem na (mimo jiné) právo (veřejnosti) přijímat informace podle čl. 10 Úmluvy.

26. Koneckonečův ani Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nepochybně, že napadená norma je zásahem do čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy.

27. Nikoli však každé omezení základního práva jednotlivce je protiústavní. Výslovně to předvídá čl. 17 odst. 4 Listiny: "Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.". Obdobně hovoří čl. 10 odst. 2 Úmluvy: "Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.".

28. Čili, zásah do práv plynoucích z čl. 17 Listiny a z čl. 10 odst. 1 Úmluvy poruší Listinu a Úmluvu tehdy, pokud nebude splňovat požadavky stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Musí být tudíž zjištěno, zda byl zásah "stanovený zákonem", zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů zakotvených v těchto ustanoveních a zda byl "nezbytný v demokratické společnosti", aby těchto cílů dosáhl.

29. S ohledem na existenci § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím není sporu, že zásah je "stanovený zákonem" ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

30. Rovněž podmínku legitimního cíle považuje Ústavní soud za naplněnou. Dotčený zásah může být nazírán jako sloužící k ochraně hodnot citovaných v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Potud Ústavní soud souhlasí s odůvodněním citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

31. Nicméně, Ústavní soud je názoru, že napadená norma nesplňuje podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti.

32. Evropský soud pro lidská práva trvale zastává názor, že v článku 10 odst. 2 Úmluvy obsažené přídavné jméno "nezbytné" v sobě obsahuje existenci "naléhavé společenské potřeby" [viz rozsudek ve věci Lingens, 1986, citovaný kupř. v usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 606/03 ze dne 19. 4. 2004 (U 23/33 SbNU 453)].

33. Klíčová je teze, že nelze (přirozeně) a priori vyloučit, že v konkrétním případě bude ochrana základního práva převažovat nad citovanými hodnotami, tj. že nebude dána existence "naléhavé společenské potřeby" na omezení základního práva (dále též jako "tato teze"). Právě proto je nutné zkoumat v každém konkrétním případě (podle okolností konkrétní věci) splnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti.

34. Ostatně tato teze plyne i z judikatury Ústavního soudu. Kupříkladu v nálezu sp. zn. IV. ÚS 154/97 ze dne 9. 2. 1998 (N 17/10 SbNU 113) Ústavní soud konstatoval, že "Při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.".

35. Koneckonečův, tuto tezi vyslovil i správní soud k dané problematice, konkrétně Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 2. 2007 sp. zn. 10 Ca 144/2005 (dostupný v systému ASPI), který přitom Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku citoval. Městský soud v tomto kontextu přiléhavě uvedl, že "Případný střet práva na informace s jiným základním lidským právem ... je nutno vzhledem ke konkrétnímu případu posoudit, kterému z těchto práv v dané konkrétní věci má být dána přednost ... Požadavek na poskytnutí anonymizovaných pravomocných rozsudků ve věcech určitého druhu nemůže být proto odmítnut obecně s tím, že jde o informace o "rozhodovací činnosti soudů" ..., ale je nutno nezbytnost a konkrétní důvod vedoucí k omezení práva na takovou informaci jednoznačně zjistit a posoudit, zda v daném případě je omezení tohoto práva nezbytné.".

36. Tato teze plyne i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Kupříkladu v rozsudku ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku ze dne 24. 4. 2008, č. stížnosti 17107/05 (dostupný v systému ASPI) [řešícím případ zveřejnění textu obžaloby novinářem před jejím oficiálním přednesením v rámci konkrétního řízení] bylo konstatováno: "32. Soud tak musí nyní zjistit, zda správný zásah odpovídá "naléhavé společenské potřebě", zda byl přiměřený sledovaným legitimním cílům a zda důvody, jichž se dovolávají vnitrostátní orgány za účelem jeho odůvodnění, se jeví jako "relevantní a dostatečné" ... 33. Pokud jde o okolnosti projednávaného případu, Soud nejprve podotýká, že článek, na jehož základě byl stěžovatel odsouzen, evidentně pojednával

o otázce obecného zájmu ... 35. Je nutno zjistit, zda v konkrétních okolnostech projednávaného případu zájem na informování veřejnosti převažoval nad "povinnostmi a odpovědností" ...". V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva na úvod svého přezkumu vytýčil, že "31. Především nelze mít za to, že záležitosti projednávané soudy nemohou být předmětem dřívějších či současně probíhajících debat jinde, ať již v odborných časopisech, celostátním tisku či na veřejnosti jako takové. Poslání médií rozšiřovat takové informace a myšlenky odpovídá právo veřejnosti je přijímat.". Tento názor lze aplikovat i na tuto souzenou věc, neboť jde toliko o postoupení nepravomocného rozsudku žadateli o prostou informaci (a contrario jeho zveřejnění v novinách a následná debata o něm, čehož se týkal citovaný rozsudek ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku). Lze citovat i známý rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sunday Times proti Spojenému království ze dne 26. 4. 1979 (srov. např. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. české vydání, IFFC, Praha, 2003, str. 477 - 482), který se týkal zákazu publikovat informace o probíhajících občanskoprávních řízeních, uloženého danému periodiku. Evropský soud pro lidská práva v tomto rozsudku dovedl, že zásah do svobody projevu neodpovídal naléhavé společenské potřebě, která by převažovala nad veřejným zájmem, jenž se pojí se svobodou projevu; neopíral se z hlediska čl. 10 odst. 2 Úmluvy o dostatečné důvody a nebyl ani přiměřený sledovanému cíli ani nezbytný v demokratické společnosti k zachování autority soudní moci. Posledně citovaný případ řešený Evropským soudem pro lidská práva dopadá tím spíše i na nyní souzenou věc, kdy jde - jak již bylo uvedeno - pouze o postoupení nepravomocného rozsudku žadateli o informaci (oproti jeho zveřejnění v novinách a eventuálně tam hodnotící úsudek).

37. Tato teze byla rovněž vyslovena kupříkladu v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)13 o poskytování informací vztahujících se k trestnímu řízení prostřednictvím médií (srov. např.: "... Po zvážení případných protichůdných zájmů chráněných články 6, 8 a 10 Úmluvy a potřeby zajistit rovnováhu mezi uvedenými právy s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu, aniž by byla opomíjena kontrolní funkce Evropského soudu pro lidská práva při zajišťování závazků vyplývajících z Úmluvy ..." - citováno ze shora uvedeného rozsudku ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku).

38. S touto tezí je však napadená norma ve zjevném rozporu. Neumožňuje totiž zkoumat v každém konkrétním případě (pohledem okolností dané věci) existenci "naléhavé společenské potřeby" omezení základního práva (tedy nezbytnost omezení základního práva). Napadená norma značí, že vždy (automaticky) - v případě existence zákona a legitimního cíle omezení základního práva jednotlivce na informace (na poskytnutí nepravomocného rozsudku), tedy hodnot citovaných v čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy - budou upřednostněny tyto hodnoty oproti základnímu právu jednotlivce na svobodu projevu ve formě práva na informace; napadená norma tedy v každém případě (a priori) základní právo jednotlivce prolamuje. Tím též (důsledně vzato) popírá notoriitu [mj. vyplývající z judikatury Ústavního soudu, srov. např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], že ústavní hodnoty (včetně ústavních práv) jsou prima facie rovnocenné. Napadená norma tak z podmínky nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti v podstatě činí postulát nepřezkoumatelný, neboť její posouzení - se zřetelem na okolnosti konkrétního případu - důsledně vzato vylučuje.

39. V této souvislosti je třeba připomenout, že svoboda projevu - včetně v ní podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy obsažené svobody přijímat informace - představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti; jsou proto její záruky zvlášť důležité. Nelze nevidět, že právo na informace jako sběr informací je zásadním přípravným krokem (mj.) v prvé řadě v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku. Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a na profesionální žurnalisty. V tom kterém případě vytváří prostor pro veřejnou diskusi kupř. ve vztahu k nevládním organizacím, ale i k jednotlivcům. Účel dané činnosti, tj. sbírat informace, lze tudíž považovat za jeden ze zásadních prvků informované společnosti. Důležitou roli hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách. Je nepochybné, že nepravomocný rozsudek může řešit záležitosti veřejného zájmu; žadatelé o informace totiž jsou či alespoň mohou být zainteresováni na legitimním sběru informací o těchto záležitostech. Jejich cílem může být takové informace sdělit veřejnosti, a tím přispět k veřejné diskusi, jež je v demokratickém právním státě nejen legitimní, nýbrž i nezbytná. Monopol na informace, který požívá soud, tak představuje formu cenzury sui generis. V důsledku cenzury informačního monopolu může dojít k zásahu do výkonu kontrolní funkce, která přísluší i občanské společnosti, neboť může mít obdobnou funkci jako tisk. Překážky vytvořené za účelem zabránit přístupu k informacím veřejného zájmu mohou odradit i ty, kdo pracují v médiích a obdobných oblastech, od jejich vyhledávání. V důsledku toho by nebyli schopni nadále plnit svou roli veřejné kontroly a jejich schopnost poskytovat přesné a spolehlivé informace by byla nepříznivě ovlivněna. Řečeno poněkud konkrétněji, například ve vztahu k trestnímu řízení Výbor ministrů Rady Evropy přijal doporučení Rec(2003)13 o poskytování informací vztahujících se k trestnímu řízení prostřednictvím médií, ve kterém správně připomíná, že s ohledem na právo veřejnosti přijímat informace mají média právo veřejnost informovat, a združžuje význam reportáží o trestních řízeních, které média připravují za účelem informování veřejnosti, a umožnění veřejnosti realizovat své právo na dohled nad fungováním trestního soudnictví. Ostatně v příloze k doporučení je uvedeno mj. právo veřejnosti přijímat informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení prostřednictvím médií, které v sobě zahrnuje právo novinářů na svobodné podávání zpráv o fungování trestního soudnictví (srov. shora citovaný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku). Není důvodu se nedomnívat, že lze tyto argumenty mutatis mutandis vztáhnout nejen na tisk, ale i na možnost přístupu občanské společnosti k informacím veřejného zájmu.

40. Ústavní soud tedy združžuje, že bude nutné zkoumat v každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace, tedy zde i omezením práva na poskytnutí rozsudku nepravomocného.

VI. d)

41. Na existující názor, že zákaz poskytnutí nepravomocných rozsudků je opodstatněn ústavní hodnotou ochrany nezávislosti a nestrannosti soudní moci, je reagováno již shora uvedenou argumentací (srov. bod 33 a násl. tohoto nálezu). Nelze totiž a priori vyloučit, že v konkrétním případě bude ochrana základního práva na takovou informaci převažovat nad jinou chráněnou ústavní hodnotou, tj. že nebude dána existence "naléhavé společenské potřeby" na omezení základního práva. Tu nelze nevidět, že ústavní hodnoty (včetně ústavních práv) jsou prima facie rovnocenné (srov. bod 38 tohoto nálezu). Je třeba reflektovat i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž nelze mít a priori za to, že záležitosti projednávané soudy nemohou být předmětem dřívějších či současně probíhajících debat jinde, ať již v odborných časopisech, celostátním tisku či na veřejnosti jako takové (srov. bod 36 tohoto nálezu).

42. Přitom veřejná diskuse o věci řešené soudem bez dalšího (tj. automaticky) nemusí zasahovat do nezávislosti či nestrannosti soudní moci. Platí presumpce, že soudce (např. rozhodující v odvolací instanci o dosud nepravomocně skončené věci) oplývá dostatečnými osobnostními kvalitami (jinak by nebyl soudcem jmenován), garantujícími jeho schopnost rozhodnout věc nezávisle a nestranně, tedy i nezávisle na eventuelním názoru vysloveném ve veřejném prostoru [ostatně soudci např. skládají slib, že mj. budou v souladu se svým nejlepším vědomím a svědomím rozhodovat nezávisle a nestranně - srov. § 62 odst. 1 zákona o sodech a soudcích a ostatně též § 79 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o sodech a soudcích)]. Obdobného názoru je ostatně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. shora citovaný rozsudek ve věci Campos Dâmaso proti Portugalsku: "Krom toho, ve věci nemohl rozhodovat žádný soudce, který by nebyl kariérem soudcem, což snižovalo riziko, že by články, jako byl článek dotčený v původním řízení, ovlivnily výsledek řízení ... Samotný soud v Esposende uznal, že uveřejnění sporného článku nijak nenarušilo průběh šetření ... Vláda navíc neupřesnila, jak by uveřejnění sporného článku bývalo mohlo narušit dotčené šetření ...").

43. Nehledě na to, veřejná diskuse o věci řešené nepravomocným rozsudkem může naopak přispět k nezávislému a nestrannému rozhodování, neboť někdy může odhalit existenci nepřipustných vlivů na soudcovské rozhodování. To je právě jedním ze smyslů základního práva na informace jako derivátu svobody projevu. Legitimním cílem veřejné diskuse je veřejná kontrolovatelnost konání spravedlnosti, souzení za bílého dne, nikoli v temnu neveřejného soudního řízení. Naopak souzení nedostatečně veřejně je způsobilé snížit autoritu soudní moci, neboť může generovat podezření veřejnosti, že "je co skrývat" (ve smyslu konání nespravedlnosti). Bez důvěry není řádný výkon veřejné moci v demokratickém státě možný. Prvek důvěry je tak i funkční podmínkou výkonu demokratické veřejné moci, a proto je třeba důvěru v akty veřejné moci chránit; důvěra v soudní rozhodování patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)]. Autoritu soudní moci ostatně označuje za veřejný zájem - způsobilý omezit základní právo či svobodu - i sama Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 10 odst. 2. Orgány veřejné moci musí tak přihlížet k tomu, jaká očekávání svým postupem a činností vyvolávají. V důsledku cenzury informačního monopolu (v podobě pausálního zákazu poskytnout nepravomocné rozsudky) tedy může dojít k zásahu do výkonu funkcí veřejné kontroly, která přísluší nejen tisku, ale i občanské společnosti, a ve svých důsledcích i k narušení autority soudní moci. Apriorní (nelimitované) vyloučení veřejné kontroly neposkytnutím i nepravomocných rozsudků by proto bylo výrazem neadekvátního pochopení smyslu základního práva na informace a svobody projevu ve vztahu k veřejné moci a nedostatečnou reflexí smyslu veřejné kontroly veřejné moci. I soud je mocenský orgán, který vykonává moc ve státu, takže podléhá veřejné kontrole.

44. Ostatně i proto platí ústavní příkaz čl. 96 odst. 2 in fine Ústavy, podle kterého "Rozsudek se vyhláší vždy veřejně.". Samotný rozsudek je v podstatě písemným vyhotovením toho, co již veřejně vyhlášeno bylo (srov. též text níže); měl-li by tak být racionálně obhajitelný pausální zákaz poskytnutí nepravomocných rozsudků z důvodu ochrany nezávislosti a nestrannosti soudní moci, musel by - logicky - platit z téhož důvodu též zákaz veřejného vyhlášení rozsudku (na prvním stupni) vůbec.

45. Lze uvažovat i tak, že případná veřejná diskuse (zejména odborná), nikoli bezdůvodně kritizující nepravomocné rozsudky, může jistě svou argumentační fundovaností přispět ke spravedlivému výsledku v pokračujícím soudním řízení. V tom lze stěží rozeznat vidět zásah do nezávislosti a nestrannosti soudní moci; ostatně i podle § 82 odst. 2 zákona o sodech a soudcích, ve znění pozdějších zákonů, je soudce povinen dbát soustavným vzděláváním o prohlubování svých odborných právních a dalších znalostí potřebných pro řádný výkon funkce.

46. Hypotetické mínění obhajující - z důvodu ochrany nezávislosti a nestrannosti soudní moci - generální zákaz poskytnutí nepravomocných rozsudků a současně pausálně připouštějící poskytnutí pravomocných rozsudků, naráží též na logickou úvahu, že i pravomocné rozsudky mohou být reálně změněny; to se též relativně často děje cestou mimořádných opravných prostředků či ústavní stížnosti nebo stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.

VI. e)

47. Existuje i názor, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace a že pokud nepravomocný rozsudek řeší soukromoprávní vztah mezi státem (disponujícím tak v soudním řízení rovným postavením jako každý jiný účastník řízení) a fyzickou či právnickou osobou, stát by neměl mít - dokonce nikdy - povinnost nepravomocné rozsudky poskytovat; je-li z titulu účastnictví v řízení požadováno od státu poskytnutí nepravomocného rozsudku, pak by stát - v takovém případě - musel nést větší míru povinnosti než druhý účastník řízení. Míry povinností jsou ale dány občanským soudním řádem a jsou pro obě strany soukromoprávního sporu stejné.

48. Takový závěr se však mýlí se shora uvedenou ústavněprávní argumentací, která stojí na tom, že v případě kolize ústavních hodnot je třeba je řešit s ohledem na konkrétní okolnosti každé věci.

49. Uvedený názor dále vychází z nepřipadné premisy, že poskytnutí nepravomocného rozsudku je požadováno od státu v postavení účastníka řízení před obecným soudem v soukromoprávním sporu z titulu takového účastnictví v soudním řízení. Základní práva (tedy i právo na informace) jsou však veřejnými subjektivními právy, tedy adresátem povinnosti (tj. dbát těchto práv a chránit je, tj. pozitivně něco činit) je veřejná moc. Poskytnutí nepravomocného rozsudku je požadováno od státu jako od nositele veřejné moci, protože požadovaná informace (nepravomocný rozsudek) je výsledkem rozhodovací pravomoci, tedy výsledkem realizace veřejné moci (nikoli soukromoprávních úkonů). Proto by v případě povinnosti vyhovět požadavku na poskytnutí takové informace stát nenesl větší míru povinnosti než druhý účastník řízení; taková povinnost státu - jako vrchnosti - je totiž založena zcela jiným právním titulem, který se netýká jeho právního postavení účastníka řízení ve vlastním soukromoprávním sporu.

50. Závěru, že adresátem základního práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod není stát jako účastník soukromoprávního soudního řízení, nýbrž stát jako nositel veřejné moci, se nepříčí ani názor, že nejen soud, ale i jiný státní orgán - např. vystupující předtím jako účastník soudního řízení - bude mít povinnost poskytnout nepravomocný rozsudek, pokud jej o to žadatel požádá a on bude mít požadovanou informaci k dispozici. Adresátem základního práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod je stát (jako nositel státní moci), nikoli soud či jiný státní orgán. Pokud tedy existuje právo na poskytnutí informace a tomu odpovídající povinnost státu informaci poskytnout, pak z hlediska smyslu a účelu tohoto práva je nerozhodné, který státní orgán požadovaný údaj poskytne. Takový jiný státní orgán (v případě navrhovatele Ministerstvo financí) bude vystupovat jako orgán státní moci, stejně jako soud, v obou případech půjde o orgán téhož (státu). Tím je též vymezen rozdíl mezi hypotetickou situací, kdy by v občanskoprávním řízení nevystupoval jako účastník stát, nýbrž kupř. dvě fyzické osoby; v takovém případě by pak nemohlo být umožněno vyžadovat informaci (nepravomocný rozsudek) od účastníka řízení, tedy od osoby soukromé.

51. Koneckonců, povinnost poskytnout nepravomocný rozsudek stěží může být (z povahy věci) porušením principu rovnosti zbrání, rovnosti procesního postavení podle občanského soudního řádu. Jde o akt mimo rámec občanského soudního řízení, s ním nijak nesouvisějící. Jde o realizaci veřejnoprávní povinnosti opírající se o jiný právní předpis než o normu soukromoprávní (tato povinnost je založena právem správním a právem ústavním). Ostatně, i kdyby neplatilo uvedené shora, nebylo by tím nijak zasahováno do procesních práv účastníka řízení podle občanského soudního řádu. Smyslem a účelem principu rovnosti zbrání, rovných práv a povinností v civilním (a jiném) řízení před státním orgánem je garantovat podmínky pro spravedlivý výsledek řízení; ten by totiž mohl absentovat, jestliže by jedna ze stran byla v procesu znevýhodněna (typicky nemožností předkládat vlastní tvrzení a důkazy apod.). O takový případ se však v souzené věci zjevně nejedná.

52. Lze též uvést, že co do smyslu a účelu základního práva na informace není (v zásadě) podstatné, zda se nepravomocný rozsudek týká soukromoprávního sporu (např. mezi státem jako vlastníkem a třetí osobou aj.) nebo věci veřejnoprávní. Smyslem a účelem práva na informace je totiž veřejná kontrola výkonu státní (tedy i soudní) moci; ta je z logiky věci realizována - a tím i způsobilá podléhat legitimní kontrole - nejen v rozhodování o veřejnoprávních věcech, ale i v rozhodování ve sporech soukromoprávních (i v tomto posledně uvedeném případě jde o autoritativní rozhodování o právech a povinnostech osob, které může být kupř. zneužito aj.). Z hlediska teleologie čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy může rozdíl mezi rozhodováním soukromoprávních sporů a veřejnoprávních věcí spočívat toliko v míře (nikoli v principu) zájmu veřejnosti, neboť ta může být často vyšší v případě projednávání věci veřejného zájmu; veřejnost pak bude kontrolovat nejen samotné počínání soudu, ale bude mít zájem znát, příp. hodnotit skutkové informace o tom, co se událo před zahájením soudního řízení, kupř. o hospodaření státu. Veřejný zájem je možné shledávat - jak ostatně konstatoval Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129) - i v činnosti státu v podobě hospodaření s majetkem státu; hospodaření s majetkem státu se mj. děje uzavíráním soukromoprávních smluv, což v budoucnu může generovat právě i soukromoprávní spory. V citovaném nálezu Ústavní soud mj. aproboval názor Nejvyššího správního soudu v tehdejšímu řízení, dle kterého jednání státního podniku lze kvalifikovat jako jednání ve veřejném zájmu z důvodu podnikání s využitím státem svěřeného majetku. Ústavní soud v citovaném nálezu poukázal též na názory části odborné literatury, dle které je možné pod pojem "veřejná instituce hospodářící s veřejnými prostředky" ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (a tedy pod subjekt povinný poskytnout informace) zahrnout i obchodní společnosti zakládané státem.

53. Mínění, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace, je tedy v rozporu s tezí, že i hospodaření s majetkem státu (tedy mj. soukromoprávní vztahy, na jejichž jedné straně vystupuje stát) je nepochybně veřejným zájmem (a to již proto, že jde o hospodaření s penězi vybranými mj. od daňových poplatníků, pročež ti mají legitimní nárok kontrolovat jej; k tomu srov. též maximum priority jednotlivce před státem coby náležitostí právního státu), takže na něj smysl a účel čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy dopadá. Ostatně úvaha, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace, nereflektuje důsledně smysl a účel i podústavní úpravy. Do nabytí účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb. totiž platilo, že povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím je též "veřejná instituce hospodářící s veřejnými prostředky". Tím tak zákonodárce zdůraznil explicitně, že otázka hospodaření s veřejnými prostředky je ve veřejném zájmu, že má podléhat veřejné kontrole. Legální definice "veřejných prostředků" je obsažena v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole): "veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)". I když bylo citovanou novelou informačního zákona sousoví "hospodářící s veřejnými prostředky" vypuštěno (§ 2 odst. 1), pak kupříkladu v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 (viz výše) bylo vysvětleno, že smyslem bylo garantovat právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodář

s veřejnými prostředky či nikoli. Je třeba si též uvědomit, že názor, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace, otevírá potenciální prostor pro korupci a další podobné negativní jevy.

54. Zbývá ještě dodat, že smysl poskytnutí nepravomocných rozsudků může tkvět i v předvídatelnosti soudních rozhodnutí a může jít též o pramen interpretace práva, tedy o zdroj právní argumentace. Na tom z logiky věci nic nemění ani skutečnost, že tyto rozsudky mohou být později změněny. Koneckonců i pravomocný rozsudek může být zrušen a publikována bývají i odlišná stanoviska soudců k názoru většinovému.

VI. f)

55. Ústavní soud však nalezl i další důvod podporující závěr o protiústavnosti napadené právní normy.

56. Uvedený právní předpis nesplňuje podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti i proto, že bude nezřídka možné dosáhnout sledovaného legitimního cíle (ochrany citovaných hodnot) využitím jiného prostředku, neomezuujícího základní právo v takové míře (čili popření základního práva na svobodu projevu nebude nezbytné). Napadená norma tedy nesplňuje (v rámci poměřování ve vzájemné kolizi stojících ústavních hodnot) podmínku potřebnosti, tj. podmínku spočívající v porovnání legislativního prostředku zasahujícího do ústavní hodnoty s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak ústavní hodnoty se nedotýkajícími.

57. Vyjádřeno poněkud jinak, napadená právní norma v tomto smyslu neobstojí již se zřetelem na svůj rozpor s čl. 4 odst. 4 Listiny, který přikazuje při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřit jejich podstatu a smysl. Má-li tedy každý právo na informace, pak zákon, který právo vyhledávat a šířit informace omezuje (čl. 17 odst. 4 Listiny), nemůže toto právo v podstatě anulovat (negovat), a tím je tedy vyloučit. Napadená norma tudíž nerespektuje princip minimalizace zásahu do základních práv a svobod v podobě jejich případného omezení a maximalizace uchování obsahové podstaty práva základního.

58. V této souvislosti lze poukázat především na ustanovení § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy (zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje poskytne povinný subjekt jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu (například § 11 až 16 občanského zákoníku, § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů). Podle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že pokud je požadovaná informace obchodním tajemstvím (§ 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník), povinný subjekt ji neposkytne. Podle § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení, povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. Ustanovení § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím pak zakotvuje další omezení práva na informace; například v odstavci 2 písm. c) zakazuje poskytnutí informace, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského. Ustanovení § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím pak uvádí, že všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon (právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření; v odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá). Obsahem § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím je tak pravidlo selekce; to odpovídá požadavku, aby oprávněné omezení přístupu k informacím bylo vždy uplatněno jen v nejmenším nutném rozsahu. Toliko toto ustanovení tedy naplňuje a garantuje požadavek minimalizace zásahu do základního práva či svobody, nikoli napadená norma, která v podstatě popírá základní právo na informace - v ní uvedeném případě - vůbec.

59. Zde se lze dovolat i důvodové zprávy k těmto ustanovením zákona o svobodném přístupu k informacím. Tam se praví: "Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí návrh zákona výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob ... Daná ustanovení upravují výjimky z práva na přístup k informacím, které je vyjádřeno v předchozích ustanoveních. Omezení práva na přístup k informacím je založeno ústavně. Listina základních práv a svobod povoluje chránit informace před poskytnutím "jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu a veřejnou bezpečnost" (čl. 17 odst. 4 Listiny), popř. vyslovuje pozitivně právo každého na ochranu osobnosti a na ochranu před neoprávněným zveřejňováním údajů o své osobě (čl. 10 Listiny). Předmětné výjimky (omezení) garantuje zákon tak, že vymezuje kritéria k určení informací, které povinný subjekt nesmí, popř. nemusí poskytnout." (srov. www.psp.cz).

VI. g)

60. Navrhovatel argumentuje i poukazem na čl. 96 odst. 2 in fine Ústavy, podle kterého "Rozsudek se vyhláší vždy veřejně". V této souvislosti logicky namítá, že samotný rozsudek je pouze písemným vyhotovením toho, co již veřejně vyhlášeno bylo.

61. Argumentace Nejvyššího správního soudu je v tomto směru značně nepřesvědčivá. Omezuje se v podstatě jen na deklaraci, že poskytování informací o rozsudku a podmínky jeho veřejného vyhlášení jsou dva zcela odlišné právní instituty.

62. Tím však Nejvyšší správní soud opomíjí maximu vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu. Právní řád založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na

srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), bod 50]. Z obdobných principů vycházel přitom ve své judikatuře i samotný Nejvyšší správní soud. Kupříkladu v rozsudku sp. zn. 2 Afs 81/2004 (dostupný na www.nssoud.cz) uvedl shodně, že "právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.". V rozsudku sp. zn. 5 Afs 138/2004 (dostupný na www.nssoud.cz) zase Nejvyšší správní soud konstatoval, že "Nelze přijmout výklad, podle něhož mezi veřejnoprávním a soukromoprávním ručením existuje podstatný rozdíl; to ostatně vyplývá již z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (1 Afs 86/2004, příst. www.nssoud.cz).".

63. Není přitom pochyb o tom, že smysl ústavní podmínky veřejného vyhlášení rozsudku bez výjimky a smysl poskytnutí i nepravomocného rozsudku je obdobný; tj. umožnit účast veřejnosti jako záruky veřejné kontroly justice. Tím se Ústavní soud zabýval i v předchozím textu tohoto nálezu (bod 44).

64. Jak konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/04 ze dne 8. 11. 2005 (N 205/39 SbNU 171; 20/2006 Sb.), "Obecné právní vědomí tradičně vnímá právo na veřejné projednání věci jako nástroj veřejné kontroly justice. Účelem veřejného jednání "jest, aby se každý přesvědčiti mohl o tom, jak ze strany státu koná se spravedlnost, kteroužto kontrolou obecnstva nemoužou se stává všeliká strannost soudců" (srov. heslo "Veřejný", Riegrův slovník naučný, IX, Praha 1872, str. 997). Tento účel veřejného projednání věci byl po dlouhou dobu v českých zemích pokládán za jediný. Z judikatury prvorepublikového československého Nejvyššího soudu se opakovaně podává, že "účel, který zákon ustanovením o veřejnosti hlavního líčení jediné sleduje, jest, by se soudní řízení nekonal bez umožnění veřejné jeho kontroly. V tomto jediném účelu veřejnosti hlavního přelíčení není podle zákona rozdíl mezi řízením před porotou a před senátem a nesleduje zákon zejména ani při porotě záměr, by bylo mocným dojmem nálady posluchačstva v porotní síni působeno na porotu" [srov. rozhodnutí č. 4336/1932 in: F. Vážný, Rozhodnutí Nejvyššího soudu československé republiky ve věcech trestních (dále jen "Vážný"), XIII, 1932, str. 568]. Obdobně pak dospěl prvorepublikový Nejvyšší soud k závěru, že "účelem zákona je veřejná kontrolovatelnost konání spravedlnosti, souzení na bílém dni, nikterak v temnu tajnosti soudního řízení. Podává se tudíž pojem veřejnosti jako protiklad tajnosti a je jen otázkou praktičtosti, do jaké míry zjednan býti může obecnstvu přístup k líčení za šetření neporušitelného postulátu nepřístupnosti vlivů nepříznivě působících na zákonný postup řízení a na činitele na něm současně" (srov. rozhodnutí č. 1729/1925, in: Vážný, VI, 1925, str. 549).".

65. Navrhovatelé je tedy třeba v tomto směru dát za pravdu, že i z pohledu čl. 96 odst. 2 in fine Ústavy nemůže obstát apriorní vyloučení poskytovat nepravomocné rozsudky tomu, kdo o jejich poskytnutí požádá.

VII.

66. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud návrhu vyhověl a slovo "pravomocných" v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušil, a to pro rozpor s čl. 17 odst. 1, 2, 3, 4 a 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s čl. 10 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

67. Ústavní soud jen pro jistotu dodává, že argumentace a závěry v tomto nálezu se netýkají rozsudků zrušených nebo změněných [poznámka: v tomto případě ostatně nemůže jít o "rozsudek" ve smyslu § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, neboť zrušený či změněný rozsudek již de iure nebude – v rozsahu, v němž byl zrušen či změněn - existovat].

1. Odlišné stanovisko soudců Pavla Holländera, Vlasty Formánkové, Jiřího Muchy, Jiřího Nykodýma a Michaely Židlické k výroku nálezu

O zrušení ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud rozhodl v řízení o konkrétní kontrole norem. Ve věci sp. zn. I. ÚS 1885/09 (usnesení ze dne 4. 1. 2010; ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), v níž se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009 č. j. 8 As 50/2008-75, spojil totiž podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s ústavní stížností návrh na zrušení předmětného zákonného ustanovení.

Ke smyslu konkrétní kontroly norem se Ústavní soud vyslovil v řadě svých rozhodnutí. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 51/05 ze dne 3. 3. 2009 (U 4/52 SbNU 773) pak zformuloval v této souvislosti východiskovou tezi: "Smyslem konkrétní kontroly norem ve smyslu ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu je ochrana subjektivních základních ústavních práv. Řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, který podle tohoto ustanovení může podat stěžovatel, má akcesorickou povahu.".

Stěžovatel brojil žalobou u Městského soudu v Praze proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 10. 2006 č. j. 10/99 897/2006-RK, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 9. 2006 č. j. 22/92219/2006/3341IK-255 a současně potvrzeno toto rozhodnutí o částečném odmítnutí informací, resp. neposkytnutí rozsudků soudů ve věcech žalob proti nabyvatelům majetku úplatně převedeným Fondem dětí a mládeže v "likvidaci" podle zákona č. 364/2000 Sb., jež nenabývaly právní moci. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 6. 2008 č. j. 9 Ca 4/2007-43 žalobu zamítl a následně Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost směřující proti tomuto rozsudku městského soudu.

Stěžovatel tudíž podle zákona o svobodném přístupu k informacím požadoval poskytnutí nepravomocného rozsudku od účastníka řízení (České republiky, jejímž jménem jednalo Ministerstvo financí), a to v civilním sporu.

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků. Podle § 2 odst. 1 a 2 uvedeného zákona povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce; povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Podle § 21 občanského zákoníku pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou. Dle názoru doktrinárního "není pochyb, že stát jako vlastník má stejná práva a povinnosti jako jiní vlastníci" (J. Švestka, J. Spáčil, M. Škarová, M. Hulmák a kol., Občanský zákoník I. Komentář. Praha 2008, s. 261), resp. "jestliže stát vstupuje do právních vztahů jako osoba v rovném postavení s jinými účastníky těchto vztahů, jestliže v těchto vztazích prosazuje své zájmy využíváním principu autonomie vůle stran ... stává se stát účastníkem soukromoprávních, resp. občanskoprávních vztahů" (K. Eliáš a kol., Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek, Praha 2008, s. 199-200).

Je-li stát účastníkem občanského soudního řízení podle § 7 o. s. ř., je účasten soudního projednávání a rozhodování sporu nebo jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních nebo obchodních vztahů, přičemž podle § 18 o. s. ř. mu přísluší práva plynoucí z principu rovnosti účastníků řízení.

Z uvedeného plyne, že stát v postavení účastníka občanského soudního řízení je právnickou osobou, a nikoli subjektem veřejné moci disponujícím vrchnostenskou pozicí, pročez v tomto svém postavení není povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Interpretace opačná by založila prolomení principu rovnosti účastníků občanského soudního řízení, a tím i dotčení v právech plynoucích z čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod [k postavení státu jako subjektu základních práv - kupř. práva vlastnického - viz a contrario stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372)]. Poukazuje-li v této souvislosti většinové vótum na janusovskou podobu státu, lze namítnout, že tato se projevuje v jeho rozdílných rolích (roli subjektu veřejnoprávního a subjektu soukromoprávního); vystupuje-li ale v jedné z nich, nelze na něj nahlížet hlediskem druhé. Toto rozlišení nijak nebrání uplatnit práva plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím vůči státu jako veřejnoprávní korporaci ve věcech veřejného vlastnictví [viz a fortiori též nález sp. zn. III. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003 (N 30/29 SbNU 257)], a to nejsou-li dány důvody odepření poskytnutí informace anebo přednosti legi specialí, kterým je v dané věci občanský soudní řád.

Pro uvedené zastáváme názor, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky projednání návrhu podle § 74 zákona o Ústavním soudu, jelikož nosný důvod - bez ohledu na soudy použitou argumentaci - ústavní stížností napadených rozhodnutí nutno spatřovat v ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pakliže nutno dospět k závěru, že v dané věci vystupoval stát jako právnická osoba v občanskoprávním vztahu, pak nesplňuje podmínku veřejnoprávního statusu povinné osoby podle uvedeného zákona, a tudíž použití § 11 odst. 4 písm. b) již nepřichází v úvahu.

Toliko nad rámec uvedené argumentace vyjadřujeme zároveň stanovisko, dle kterého většinovým vótém citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva na uvedenou věc nedopadá. Jak kauza Campos Daámaso proti Portugalsku, tak i kauza Sunday Times proti Spojenému království se netýkají povinnosti státu (soudů) poskytovat nepravomocné rozsudky třetím osobám v probíhajícím neskončeném soudním řízení, nýbrž přisuzují ochranu svobodě tisku informovat o probíhajících soudních řízeních, v tom rámci i ochranu zdrojů jejich informací. Neplyne z nich ale v žádném případě povinnost státu (soudů) na aktivní jednání - doručování nepravomocných rozsudků nad rámec stanovený procesními řády.

Přijatý nález pak ve svých důsledcích prolamuje zásadu, kterou Ústavní soud zformuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) a dle které v kolizi zákonných úprav týkajících se pravomocí a povinností státu a jeho orgánů (zákona o ochraně utajovaných skutečností, zákona o svobodném přístupu k informacím apod.) a zákonů upravujících postup soudů v občanském soudním řízení, v řízení trestním a v soudním řízení správním mají procesní řády postavení legi specialí. V uvedené věci - vycházejí ze zásady potřebnosti - Ústavní soud argumentoval skutečností, že účely zákona o ochraně utajovaných skutečností jsou v soudním řízení zajištěny specifickými procesními instituty. Rovněž v posuzované věci je svobodný přístup k informacím (k nepravomocnému rozsudku) v soudním řízení zajištěn procesním institutem jeho veřejného vyhlášení.

Konečně, většinové vótum za "klíčovou" považuje tezi, "že nelze (přirozeně) a priori vyloučit, že v konkrétním případě bude ochrana základního práva převažovat nad citovanými hodnotami, tj. že nebude dána existence ‚naléhavé společenské potřeby‘ na omezení základního práva. Právě proto je nutné zkoumat v každém konkrétním případě (podle okolností konkrétní věci) splnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti." Z uvedeného plyne diskrece v rozhodování soudu (případně jiného státního orgánu či orgánu veřejné moci, příp. veřejné instituce) o poskytnutí nebo neposkytnutí nepravomocného rozsudku, a to - podle soudního řádu správního - pod soudním přezkumem. Jsme tak pod praporem "kontroly státu" svědky jeho bujení, rakovinového bujení procesu, a to s tak paradoxními důsledky, kdy postup kupř. soudu v trestní věci bude přezkoumávat soud správní.

Uvedené argumenty nás vedou k nesouhlasu s výrokem nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/10 a k formulování tohoto odlišného stanoviska.

2. Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k výroku nálezu

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje proti výroku, kterým většina pléna Ústavního soudu odstranila z ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím slovo "pravomocných". Jádrem posuzovaného problému je v daném případě konflikt dvou zájmů chráněných ústavním pořádkem. Na jedné straně je právo na svobodný přístup k informacím (a jemu korelující povinnost státu jejich zpřístupňování), které je komplementárním derivátem základního práva na svobodu slova a svobodné získávání a šíření informací. Na druhé straně je Listinou zakotvený princip možného omezení tohoto práva zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Z uvedeného pohledu se jeví nepochybně, že omezení práva na svobodu projevu ve vztahu k soudní moci pouze na pravomocně skončená řízení je nepřipustné, neboť v obecné (paušalizující rovině) nejde o žádný z ústavních limitů umožňujících omezení svobody projevu. Soudím však, že při výkladu práva na přístup k informacím, které nelze zcela ztotožnit s právem na svobodu projevu a šíření informací, nelze pominout dikci čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy "přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti", přičemž "podmínky a provedení stanoví zákon". V daném případě zákonodárce při taxativním výčtu výjimek z povinnosti orgánů veřejné moci poskytovat o své činnosti informace vyňal pro oblast moci soudní "informace o rozhodovací činnosti soudů s výjimkou pravomocných rozsudků". Jeví se mi vcelku zřejmým, že tímto zákonným omezením přístupu k informacím je sledován cíl ochrany integrity, nezávislosti a nestrannosti soudního řízení jako jedné ze základních Ústavou chráněných hodnot demokratického právního státu. Tuto zákonnou výjimku navíc nevnímám jako zákaz šíření informací nebo veřejné diskuse o probíhajících soudních řízeních, ale pouze jako zákonný pokyn pro soudy, aby se po dobu probíhajících soudních řízení takového diskursu žádnou formou neúčastnily. Informování veřejnosti a její přístup k informacím jsou přitom dostatečně zabezpečeny obecnou úpravou veřejnosti soudního řízení ve všech procesních předpisech (trestní řád, občanský soudní řád a soudní řád správní). Soudím, že většina pléna Ústavního soudu toto specifikum dostatečně nedocenila, když široce v předmetném nálezu argumentuje, proč by byla žádoucí úprava bez uvedeného omezení. S touto argumentací nelze nesouhlasit a ani já nepovažuji právní úpravu, která zpřístupní veřejnosti i nepravomocné rozsudky soudů za protiústavní - naopak jde o nepochybně komfortnější úpravu práva na informace. Úlohou Ústavního soudu však není hledání optimálních podob podústavního práva (to je výlučnou doménou zákonodárce), ale v souladu s principem zdrženlivosti pouze derogace těch norem, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem, ježž nelze odstranit ani ústavně konformním výkladem práva. Takový rozpor jsem u napadeného ustanovení neshledal.

3. Odlišné stanovisko soudkyně Dagmar Lastovecké k odůvodnění nálezu

Ztotožňuji se s nosnými důvody odůvodnění nálezu ohledně možnosti poskytování nepravomocných rozsudků z hlediska naplnění základních práv zakotvených v článku 17 Listiny. Poskytnutí nepravomocných rozsudků za situace, kdy neexistuje ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny naléhavá společenská potřeba omezení základního práva, umožňuje v konkrétních případech zprostředkovat veřejnosti přesnější, nezkrácené informace.

Respektuji rovněž názor vyjádřený v odůvodnění nálezu ohledně nezbytnosti kontroly výkonu státní moci (což je ostatně smyslem a účelem práva na informace), a to v jisté míře i výkonu moci soudní.

Odlišné stanovisko uplatňuji pouze k některým pasážím odůvodnění nálezu, a to k argumentaci obsažené např. v bodech 39, 42, 43 a zejména v bodu 45.

Kontrola výkonu moci soudní prostřednictvím poskytování informací nesmí v žádném případě zasáhnout ústavní hodnotu spočívající v nezávislosti a nestrannosti moci soudní, což je sice v bodu 42 nálezu uvedeno, avšak pouze slovy "veřejná diskuse o věci řešené soudem bez dalšího (tj. automaticky) nemusí zasahovat do nezávislosti či nestrannosti soudní moci".

Výše citované body dle mého názoru akcentací veřejné diskuse, a to nejenom odborné, která "může jistě svou argumentační fundovaností přispět ke spravedlivému výsledku v pokračujícím soudním řízení", připouštějí jistou možnost dopadu veřejné diskuse do další rozhodovací činnosti soudů. Jakkoli nepochybně umožňuje možnost veřejné diskuse ani ve vztahu k výkonu soudní moci, jsem přesvědčena, že soudci nemohou a nesmí být takovouto diskusí při své rozhodovací činnosti nikterak ovlivňováni.

V tomto směru se mi jeví i určitý nesoulad citovaných pasáží odůvodnění s bodem 42, jakož i s citací uvedenou v bodu 64 "V tomto jediném účelu veřejnosti hlavního přeličení není podle zákona rozdílu mezi řízením před porotou a před senátem a nesleduje zákon zejména ani při porotě záměr, by bylo mocným dojmem nálady posluchačstva v porotní síni působeno na porotu".

**6. II. ÚS 2929/18 ze dne 6. 3. 2020; N 42/99 SbNU 49
K aplikaci ústavněprávní zásady in dubio pro reo**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele A. K., t. č. ve Věznici Plzeň-Bory, P. O. BOX 335, právně zastoupeného JUDr. Alešem Zemanem, advokátem, se sídlem Svobodova 137/7, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2018 č. j. 3 Tdo 506/2018-30, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 2017 sp. zn. 8 To 103/2017 a rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. 16 T 12/2017, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2018 č. j. 3 Tdo 506/2018-30, usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 2017 sp. zn. 8 To 103/2017 a rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. 16 T 12/2017 byla porušena ústavněprávní zásada in dubio pro reo dle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo stěžovatele na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

1. Ústavnímu soudu byl doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu"). Stěžovatel brojí proti v záhlaví citovanému usnesení Nejvyššího soudu, usnesení Vrchního soudu v Praze (dále jen "vrchní soud") a rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen "krajský soud"), neboť má za to, že jimi byla porušena jeho práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").

I. Rekapitulace skutkového stavu a napadených rozhodnutí

2. Z obsahu ústavní stížnosti, přiložených listin a vyžádaného soudního spisu se podává, že stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání pokusu zvláště závažného zločinu vraždy (§ 140 odst. 1 trestního zákoníku), pročež byl odsouzen k trestu odnětí svobody ve výměře 8 let a k trestu vyhoštění z území České republiky v trvání 7 let. Pokusu vraždy se měl dopustit tím, že - stručně řečeno - dne 30. 10. 2016 v době od 00:00 hod. do 05:25 hod. na břehu rybníka J. ve stavu těžké komplikované opilosti fyzicky napadl poškozeného V. K. a nejméně šestkrát ho bodl nezjištěným nožem do oblasti zad a jednou do oblasti levého podžebří, čímž mu způsobil několik bodnořezných zranění vedoucích mj. k zavazdušnění a zakrvácení hrudní dutiny.

3. K této událostem došlo v průběhu rybářského výletu čtyř známých - stěžovatele, poškozeného V. K., A. M. a E. S. - k jihočeským rybníkům. Muži vyrazili dne 29. 10. 2016 ze Spolkové republiky Německo, přičemž již v průběhu cesty autem konzumovali (výjma stěžovatele) alkohol a v této činnosti společně pokračovali u rybníka až do pozdních nočních hodin. Dle shodných svědeckých výpovědí byli všichni silně opilí, alkohol popijeli přibližně ve stejné míře a v důsledku opilosti v průběhu večera zaspávali, budili se, padali na přivezené vybavení, mluvili značně nahlas a dobře se bavili. V noci však došlo k napadení poškozeného. Poškozený k tomu setrvale uváděl, že na své napadení a události před a po něm si z důvodu intoxikace alkoholem nepamatuje a procitl až o několik hodin později. Stěžovatel nejprve uváděl, že si také vesměs nic nepamatuje, neboť byl silně opilý a mívá tzv. alkoholová okénka. V průběhu hlavního líčení uvedl, že se rozpamatoval poté, co se seznámil s výsledky vyšetřování, a vzpomněl si mj. na několik menších konfliktů mezi muži, např. stran zakrmování ryb. A. M. ve své první výpovědi ze dne 30. 10. 2016 uvedl, že na okolnosti napadení poškozeného si nepamatuje, neboť spal a probudil jej až stěžovatel a E. S., kteří mu říkali, že poškozenému je špatně (viz č. I. 201). Svou výpověď však záhy změnil a uvedl, že jej měl stěžovatel uhodit lahví do hlavy, následně měl poškozený zakřičet: "S., opatrně, má nůž." Stěžovatel pak měl napadnout poškozeného a oba muži spadli zklacení do sebe na zem, kde se přibližně 5 nebo 6 vteřin váleli, načež poškozený zůstal ležet na zemi. Konkrétně uvedl: "Já nevím přesně. Oni do sebe narazili, byli jakoby v objetí, pak upadli, váleli se po zemi a pak V. vykřikl, abych dal pozor, že má nůž. Já jsem ten nůž ale neviděl. Pak od sebe odstoupili." (viz č. I. 208). Následně měl svědek obeznámit stěžovatele s tím, že poškozený je zraněn, načež měl stěžovatel říct: "Jsem vinen, jsem vinen." K rozporům ve svých výpovědích svědek uvedl, že při první výpovědi lhal, neboť chtěl ochránit stěžovatele (viz č. I. 201). E. S. uvedl, že si nic nepamatuje, neboť v rozhodné době v důsledku intoxikace alkoholem tvrdě spal (viz č. I. 218). Pro doplnění lze uvést, že svědek S. B., jenž v daný den rybařil na druhé straně rybníka, uvedl pouze to, že se v noci vzbudil na hlasitou hádku, jejímuž obsahu nerozuměl, neboť muži mluvili cizím jazykem. Jedna z osob měla vykřiknout "nět, nět", což byla jediná slova, která svědek rozpoznal.

4. Za poněkud nejednotně a zmateně popisovaných okolností měla skupina mužů naložit poškozeného do stěžovatelova auta a vydat se hledat pomoc. Auto patrně řídil stěžovatel, vedle něj seděl E. S., vzadu seděl A. M. a spolu s ním na zadních sedadlech ležel zraněný V. K. Dle přepisu a překladu zvukového záznamu z palubní kamery auta se muži v průběhu jízdy bavili o tom, co se poškozenému stalo. Stěžovatel se především A. M. neustále ptal, zda "to" udělal on a zda je vinen, snažil se zjistit, co se stalo, vysvětloval, že by nikoho nenapadl, a omlouval se. Ze zvukového záznamu rovněž vyplývá, že muži se nejprve pokoušeli převést poškozeného zpátky do Německa, avšak několik hodin bloudili a nebyli s to ani zjistit, jakým směrem jedou a v jaké zemi se momentálně nacházejí (viz č. I. 462 až 470). Rozhodli se tedy vyhledat lékařskou pomoc v České republice. Muži následně dojezdi k nočnímu klubu v obci H., kde požádali zákaznky o pomoc. Poškozenému byla přivolána záchranná služba a byla mu poskytnuta první pomoc. Nejprve byl hospitalizován v Českých Budějovicích, pak požádal o propuštění, byl převezen do Německa a tam byl opětovně hospitalizován.

5. Stěžovatel, A. M. a E. S. byli dne 30. 10. 2016 v 12:00 hod. se souhlasem krajského státního zástupce zadrženi jako osoby podezřelé ze spáchání trestného činu dle § 76 odst. 1 trestního řádu (viz č. I. 96, č. I. 101 a č. I. 107). Dne 1. 11. 2016 v 03:05 hod. byl propuštěn na svobodu E. S. (viz č. I. 112) a o deset minut později také A. M. (viz č. I. 106). Uvedení muži byli od tohoto okamžiku vedeni jako svědci, nikoli jako osoby podezřelé. Stěžovatel byl naopak vzat do vazby z důvodů podle § 67 písm. a), b) trestního řádu, tedy do vazby útekové a koluzní.

6. Policejní orgán zajistil řadu důkazů. Především provedl výslechy čtyř mužů, stěžovatelovy manželky, správce rybníka a rybáře S. B. Kromě toho provedl ohledání místa činu, stěžovatelova auta a okolí nočního klubu a pořídil jejich fotografickou dokumentaci, zajistil věcně a biologické stopy, záznamy bezpečnostních kamer nočního klubu a některé další důkazy. Zadal také zpracování znaleckého posudku a) z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství (k posouzení zranění poškozeného a A. M.); b) z oboru kriminalistika, odvětví biologie a genetiky (k posouzení biologických stop a jejich srovnání s DNA profily čtyř dotčených mužů); c) z oboru kriminalistika, odvětví mechanoskopie (k posouzení, zda některý ze zajištěných nožů mohl být útočnou zbraní); d) z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie a odvětví klinická psychologie (k posouzení mj. duševního stavu stěžovatele, míry jeho opilosti a zachování jeho rozpoznávacích a ovládacích schopností v době napadení, schopnosti zapamatovat si a reprodukovat předmětné události a sklonné ke lhaní); e) z oboru kriminalistika, analýza dat a zkoumání nosičů dat (ke stažení z zajištěných mobilních telefonů); f) z oboru kriminalistika, analýza dat a zkoumání nosičů dat (k posouzení dat z navigace) a nakonec g) odborného vyjádření z oboru kriminalistika, odvětví zkoumání fotografií a fotografické techniky (k posouzení dat z palubní kamery auta).

7. Krajský soud v ústavní stížnosti napadeném rozsudku na základě provedených důkazů dospěl k závěru, že stěžovatel se dopustil trestného činu vraždy ve stadiu pokusu, pročež jej odsoudil k trestu odnětí svobody v trvání 8 let. V odůvodnění v podstatě plně převzal verzi skutkových okolností naznačenou svědkem A. M., tedy že stěžovatel nejprve napadl jmenovaného svědka a následně bez zjevného důvodu zaútočil nožem na poškozeného, což má potvrzovat i zvukový záznam z palubní kamery auta. Stěžovatelovy výpovědi byly naopak označeny za nekonzistentní a nevěrohodné. To má být doloženo tím, že stěžovatel měl přemlouvat ostatní, aby uvedli, že poškozený spadl na skleněné střepy a že auto řídil někdo jiný, jakož i tím, že stěžovatel se měl v průběhu hlavního líčení "rozpamatovat" na některé okolnosti spojené s napadením (např. přítomnost dalších osob, drobné konflikty mezi muži). Krajský soud dále uvedl, že ač stěžovatel nepředstavuje jedince se sklony ke zkeslování a lhaní, nelze "očekávat, že by dobrovolně uváděl v trestním řízení okolnosti, které by jeho postavení mohly uškodit". O jeho kontaktu s poškozeným v době napadení má svědčit také stěžovatelovo zakrvavené oblečení. Na základě uvedených důkazů dospěl krajský soud k závěru, že pachatelem je právě stěžovatel. Dále dospěl k závěru, že k úmrtí poškozeného nedošlo "pro okolnost na vůli pachatele nezávislou, konkrétně pro poskytnutí účinné a včasné lékařské pomoci". Stěžovatel je dle krajského soudu za své jednání odpovědný, neboť se nenacházel v stavu patické opilosti. Nepřímý úmysl stěžovatele usmrtit poškozeného lze dovodit z intenzity a charakteru útoku (útok měl být nečekáný, pročež se poškozený nebránil a stěžovateli nezpůsobil žádná zranění), z povahy použitých zbraní (blíže nezjištěný nůž) a zasažených částí těla poškozeného, jakož i z údajné lhotejnosti stěžovatele ve vztahu k jeho záchráně (stěžovatel se měl začít zajímat o zdravotní stav poškozeného až po zásahu A. M.).

8. Stěžovatelovo odvolání projednal vrchní soud ve 40 minut trvajícím veřejném zasedání, na němž došlo pouze k vylechnutí stran (viz č. I. 744 až 746). Následně bylo přistoupeno k vyhlášení ústavní stížnosti napadeného usnesení, jímž bylo odvolání zamítnuto. Odvolací soud v odůvodnění stručně konstatoval, že se plně ztotožňuje s hodnocením důkazů, k němuž dospěl soud prvního stupně, a závěr, že z osob přítomných na místě činu mohl poškozenému přivodit předmětná zranění pouze stěžovatel, je "naprosto logický". Pochybení nebylo shledáno ani v právní kvalifikaci skutku či v rozhodnutí o druhu a výměře trestu.

9. Nejvyšší soud odmítl stěžovatelovo dovolání ústavní stížnosti napadeným usnesením. V odůvodnění obsáhle zopakoval obsah napadených rozhodnutí a jednotlivých podání, pak posoudil přípustnost dovolání podle dovolacího důvodu podle § 265b odst. 1 písm. g) trestního řádu, tedy že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení skutku nebo jiném nesprávném hmotněprávním posouzení. Dospěl k závěru, že uplatněné námitky jsou skutkového charakteru, což nemůže založit přípustnost stěžovatelova dovolání. V napadených rozhodnutích nebyl shledán ani extrémní nesoulad mezi provedenými důkazy a na jejich základě učiněnými skutkovými zjištěními.

II. Obsah ústavní stížnosti

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že napadená rozhodnutí porušují princip in dubio pro reo a jsou zatížena vadou deformace provedených důkazů a extrémního nesouladu mezi provedenými důkazy a na jejich základě učiněnými skutkovými zjištěními. Především poukazuje na rozpory ve výpovědích svědka A. M. a jeho nemalé ovlivnění alkoholem v předpokládané době útoku. Ač byl uvedený svědek stejně opilý jako např. poškozený nebo stěžovatel, jeho schopnost vnímat a zapamatovat si události onoho večera nebyla zkoumána. Dle stěžovatele není možné, aby si ze čtyř osob, které se nacházely se v podobném stavu opilosti, tři nepamatovaly nic a čtvrtá si předmětné události pamatovala natolik přesně a věrohodně, že její výpověď může být považována za klíčový důkaz o stěžovatelově vině. Taktéž nebylo nikterak zkoumáno, zda nemohl poškozeného napadnout někdo jiný, ať již jiný ze čtveřice svědků (např. právě svědek A. M., na jehož oblečení byly rovněž nalezeny stopy krve a na těle měl různá povrchová zranění a oděrky), nebo další neznámá osoba (možná přítomnost třetích osob byla zmínována ve výpovědích již od počátku). Navíc útočná zbraň nebyla doposud spolehlivě určena. Za této důkazní situace měly obecné soudy přistoupit k aplikaci principu in dubio pro reo, což však neučinily. Dále stěžovatel uvádí, že i kdyby bylo možné dovodit, že poškozeného napadl on,

nebylo řádně prokázáno, že jednal alespoň v nepřímém úmyslu. Ten je totiž dovozován toliko z charakteru a intenzity útoku a několika zdeformovaných důkazů (např. údajné neochoty stěžovatele zapojit se do záchrany poškozeného).

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

11. Krajský soud prostřednictvím předsedy senátu Mgr. Michala Kubánka uvedl, že se neztotožňuje s námitkami stěžovatele. Jeho ústavní stížnost je shodná s obsahem odvolání a dovolání, jimž nebylo vyhověno. Uvádí, že měl k dispozici dostatek přesvědčivých důkazů k tomu, aby uznal stěžovatele vinným z pokusu vraždy, a při jejich hodnocení nepostupoval svévole ani nelogicky. Navrhuje tudíž, aby byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

12. Vrchní soud prostřednictvím předsedy senátu JUDr. Jiřího Lněničky ve vyjádření plně odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí. Uvedl, že již před soudem prvního stupně bylo přesvědčivě prokázáno naplnění všech obligatorních znaků trestného činu vraždy ve stadiu pokusu a doplnění dokazování před odvolacím soudem by nepřineslo žádné nové relevantní skutečnosti. Námitky stěžovatele považuje za zavádějící. Ve vztahu ke schopnosti A. M. zapamatovat si a reprodukovat události onoho večera uvádí, že nelze objektivně ověřit, zda si někdo něco pamatuje či nikoliv.

13. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že nevyužívá svého práva písemně se vyjádřit k ústavní stížnosti.

14. V replice stěžovatel v podstatě stručně zrekapituloval své dosavadní námitky a uvedl, že na podané ústavní stížnosti trvá.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Dříve, než Ústavní soud přistoupil k meritornímu přezkumu napadených rozhodnutí, posuzoval splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva. Ústavní stížnost je proto přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

16. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

17. Ústavní stížnost je důvodná.

V. 1. Obecná východiska

18. Ústavní soud představuje soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Není součástí soustavy obecných soudů a nepřislouží mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. K zásahu do rozhodovací činnosti obecných soudů je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími porušují ústavně chráněná základní práva jednotlivce nebo ústavní principy.

19. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka. V základu koncepce právního státu stojí myšlenka vázanosti výkonu státní moci ústavou a zákony a účty k právům a svobodám každého jednotlivce. Úcta k právům a svobodám člověka vychází z primátu jednotlivce před státem a z myšlenky, že "v základu právního státu stojí princip, podle kterého je svoboda jedince předpokládána a její omezení státem je výjimkou" (srov. Schmitt, C. Constitutional Theory. Durham and London: Duke University Press, 2008, s. 203 a 204).

20. Každé trestní stíhání a z něho vzešlý trest jsou z povahy věci zásadním zásahem do základních práv, života a životního osudu jednotlivce, což zejména platí, je-li jednotlivci uložen mnohaletý trest odnětí svobody jako např. v nyní posuzované věci. V trestním řízení tudíž nevyhnutně dochází ke střetu mezi základními právy obviněného (např. právem na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 1 Listiny) a veřejným zájmem reprezentovaným pravomocí státní moci označit jednání škodlivá pro společnost a potažmo trestat pachatele takových jednání. Stručně řečeno, v trestním řízení naráží základní práva jednotlivce na donucovací moc státu. Z principu materiálního právního státu a respektu k základním právům osob proto plyne, že k tak zásadnímu zásahu státu do života a práv jednotlivce musí existovat dostatečně silné ospravedlnění [nález sp. zn. II. ÚS 1975/08 ze dne 12. 1. 2009 (N 7/52 SbNU 73); nález sp. zn. IV. ÚS 260/05 ze dne 17. 5. 2007 (N 86/45 SbNU 259); veškerá citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná též na <https://nalus.usoud.cz>]. Veřejný zájem na zjištění viny a na uložení trestu působícího jako individuální i generální prevence legitimuje omezení osobní svobody jen při řádné aplikaci hmotného i procesního trestního práva. Z hlediska materiálněprávního musí takové zakázané jednání představovat dostatečně závažnou hrozbu pro společnost jako celek a jeho jednotlivé znaky musejí být jednoznačně stanoveny zákonem. Z hlediska procesněprávního pak musí být jednoznačně zjištěno a prokázáno, že se skutek, který je předmětem obžaloby, objektivně stal, že představuje skutečně závažnou hrozbu pro společnost jako celek a že odsouzená osoba je skutečně tou, která toto jednání spáchala nebo se na jeho páchání podílela [nález sp. zn. II. ÚS 4266/16 ze dne 27. 3. 2017 (N 52/84 SbNU 603); nález sp. zn. I. ÚS 3741/11 ze dne 28. 6. 2012 (N 127/65 SbNU 645); nález sp.

zn. IV. ÚS 335/05 ze dne 6. 6. 2006 (N 116/41 SbNU 453)]. Tyto skutečnosti mohou být zjišťovány a ověřovány pouze způsobem respektujícím pravidla spravedlivého procesu a lidskou důstojnost dotčených osob.

21. K principům spravedlivého procesu patří i princip presumpce neviny, dle kterého je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla vyslovena jeho vina (čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy). Právní význam presumpce neviny spočívá v první řadě v povinnosti orgánů činných v trestním řízení hledět na toho, proti komu je vedeno trestní řízení, jako na nevinného, přičemž tato povinnost trvá až do vydání pravomocného odsuzujícího rozsudku. Jde o jednu z nejvýznamnějších ústavních záruk spravedlivého procesu v trestním řízení. Ústavní soud se v minulosti opakovaně vyjádřil, že princip presumpce neviny a z něj vyvěrající zásady a subprincipy (včetně zásady in dubio pro reo) vyžadují, aby to byl stát, kdo v trestním řízení nese důkazní břemeno, a tudíž i povinnost prokázat jednotlivci s jistotou nade všechnu rozumnou pochybnost, že spáchal trestný čin, z něhož je obviněn (srov. § 2 odst. 5 trestního řádu). Jinak řečeno, v duchu těchto principů je to stát, kdo je povinen prokázat obviněnému vinu, a ne obviněný, kdo je povinen prokázat svou nevinu. S výše řečeným je nerozlučně spojena myšlenka, že pokud existují jakékoliv rozumné pochybnosti prvního nebo skutkového charakteru, je nezbytné vyložit je ve prospěch obviněného.

22. Podstatou principu in dubio pro reo je, že přetrvávají-li po provedeném dokazování důvodné pochybnosti o existenci relevantních skutkových okolností (např. ve vztahu ke skutku, osobě pachatele nebo zavinění), jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, orgány činné v trestním řízení jsou povinny rozhodnout ve prospěch obviněného [nález sp. zn. III. ÚS 1624/09 ze dne 5. 3. 2010 (N 43/56 SbNU 479); nález sp. zn. II. ÚS 1975/08, citováno výše; nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)]. Aplikace uvedeného principu je namístě především tehdy, pokud lze rozumně dospět k vícerym verzím skutkového děje nebo není možné jednoznačně se přiklonit k žádné ze skupiny odporujících si důkazů [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 137/05 ze dne 22. 3. 2006 (N 66/40 SbNU 655)]. Jakkoli vysoký stupeň podezření není sám o sobě s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok [viz nález sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998 (N 54/11 SbNU 433)]. S ohledem na shora uvedené je v trestním řízení vyžadováno, aby obecné soudy dosáhly ten nejvyšší možný stupeň jistoty, jenž lze od lidského poznání požadovat, a to přinejmenším na úrovni obecného pravidla prokázání trestného činu s jistotou "nade všechnu rozumnou pochybnost".

23. Evropský soud pro lidská práva (dále jen "ESLP") to shrnuje slovy, že zásada presumpce neviny a z ní plynoucí zásada in dubio pro reo vyžadují, aby soudci "nevycházeli z předem pojatého přesvědčení, že obžalovaný spáchal čin, který je mu kladen za vinu, aby důkazní břemeno spočívalo na obžalobě a aby případné pochybnosti byly využity ve prospěch obžalovaného". Případná předpojatost soudu může být přitom dovozena nejen z výslovných vyjádření na adresu obviněného, nýbrž i ze způsobu, jakým jsou napadená rozhodnutí odůvodněna (rozsudek ESLP ve věci Lavents proti Litvě ze dne 28. 11. 2002 č. 58442/00, § 125 až 126; rozsudek ESLP ve věci Melich a Beck proti České republice ze dne 24. 7. 2008 č. 35450/04, § 49). Pakliže soudy těmto požadavkům nedostojí, poruší stěžovatelova práva podle čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

24. Na jedné straně je proto nutno zdůraznit, že Ústavní soud při přezkumu skutkových zjištění obecných soudů respektuje princip nezávislosti obecných soudů (čl. 82 Ústavy) a zásadu, že Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší pravomoc nahrazovat svým názorem úvahy obecných soudů stran úplnosti, věrohodnosti a pravdivosti důkazů, jakož i jejich úvahy stran skutkových zjištění, neboť tato činnost je ve výlučné kompetenci obecných soudů [nález ve věci sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41) a na něj navazující judikatura]. Uvedený závěr vyplývá mimo jiné i ze zásad bezprostřednosti a ústnosti uplatňujících se v trestním řízení před soudem (§ 2 odst. 11 a 12 trestního řádu).

25. Na druhé straně je však nezbytné připomenout, že obecné soudy nemají při hodnocení důkazů a vyvozování skutkových zjištění absolutní, ničím neomezenou volnost. Její limity jsou vymezeny zejména základními právy dotčených osob (např. právem na spravedlivý proces nebo právem být omezen na svobodě pouze z důvodů a způsobem, který stanoví zákon) a principy vyplývajících z ustáleného pořádku České republiky (např. zákazem svévole). Dokazováním si totiž obecné soudy, resp. obecnější orgány činné v trestním řízení zajišťují skutkový podklad pro své rozhodnutí, pročež na tom, do jaké míry úplně a věrně se jim to povede, závisí správnost a spravedlnost jejich rozhodnutí (srov. např. Fenyk, J., Císařová, D., Grívná, T. a kol. Trestní právo procesní. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 328). Z toho důvodu musejí dodržet vysoký standard, i pokud jde o hodnocení vypovídací schopnosti a hodnověrnosti důkazů samotných, a jejich činnost podléhá, byť v značně omezené míře, ústavnímu přezkumu.

26. Ústavní soud tak opakovaně přistupuje ke kasaci rozhodnutí, v nichž nebyl důkazní postup pečlivě a úplně popsán a logicky a přesvědčivě odůvodněn [např. nález sp. zn. III. ÚS 463/2000 ze dne 30. 11. 2000 (N 181/20 SbNU 267); nález sp. zn. III. ÚS 181/2000 ze dne 23. 11. 2000 (N 175/20 SbNU 241)]. Obdobně Ústavní soud zasahuje v případech, kdy v soudním rozhodování byla učiněna skutková zjištění v extrémním rozporu s provedenými důkazy, takže výsledek dokazování se jeví jako naprosto nespravedlivý a věcně neudržitelný [např. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257); nález sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 79/4 SbNU 255); usnesení sp. zn. III. ÚS 376/03 ze dne 14. 1. 2004 (U 1/32 SbNU 451)]. Onen extrémní rozpor je dán zejména tehdy, nemají-li skutková zjištění obecných soudů žádnou obsahovou spojitost s provedenými důkazy nebo pokud hodnocení důkazů v napadeném rozhodnutí zcela absentuje [usnesení sp. zn. III. ÚS 359/05 ze dne 23. 9. 2005 (U 22/38 SbNU 579)]. S tím je úzce spojen také zákaz deformace důkazů, tedy zákaz vyvozování takových skutkových zjištění, která z provedených důkazů při jejich racionálním a logickém zhodnocení vyplývat nemohou [nález sp. zn. IV. ÚS 1291/12 ze dne 7. 5. 2013 (N 77/69 SbNU 311); nález sp. zn. I. ÚS 3741/11, citovaný výše]. Ústavní soud zformuloval zásadu, že předpokladem náležitosti a také ústavně souladného hodnocení důkazu je, aby informace z hodnoceného důkazu zůstala bez

jakékoli deformace v procesu jeho hodnocení zachována a výlučně jen jako taková se promítá do vlastního vyhodnocení jako konečného usudku soudu [nález sp. zn. IV. ÚS 260/05, citovaný výše; nález sp. zn. III. ÚS 398/97 ze dne 4. 6. 1998 (N 64/11 SbNU 125)].

V. 2. Aplikace obecných východisek na posuzovanou ústavní stížnost

27. Námitky uplatněné v ústavní stížnosti jsou dvojího charakteru. Zprv, stěžovatel tvrdí, že orgány činné v trestním řízení neprokázaly s jistotou nade všechnu rozumnou pochybnost, že pachatelem útoku na poškozeného je právě on. Zadruhé, stěžovatel namítá, že i kdyby bylo možné dospět k závěru o jeho pachatelství, tak v trestním řízení nebylo řádně prokázáno, že jednal alespoň v nepřímém úmyslu.

V. 2. 1. Otázka pachatelství stěžovatele

28. Vzhledem k charakteru námitek Ústavní soud nejprve posoudí první otázku, tedy zda bylo možné v souladu s principy spravedlivého procesu a zásadou in dubio pro reo dospět k závěru o stěžovatelově pachatelství. V této souvislosti Ústavní soud předsedla, že orgány činné v trestním řízení se musely vypořádat s poměrně obtížnou důkazní situací, protože alkohol patrně vymazal z paměti většiny mužů nemalou část vzpomínek na okolnosti související s napadením poškozeného. Opilost mužů totiž měla vést k tomu, že dle výpovědi si poškozený, stěžovatel a E. S. z dané noci údajně prakticky nic nepamatují - první dvě jmenované osoby kvůli výpadku paměti a poslední jmenovaná osoba kvůli tvrdému spánku v době napadení. Svědek A. M. nejprve uváděl, že v době útoku rovněž spal, avšak následně svou výpověď změnil tak, že si pamatuje na napadení poškozeného stěžovatelem (viz č. I. 201 a č. I. 207 až 209).

29. Orgány činné v trestním řízení tudíž měly k dispozici v podstatě jenom jediný přímý důkaz - výpověď A. M., jenž měl vidět, jak stěžovatel nožem napadl poškozeného. To má dvojitý význam pro posouzení nyní projednávané ústavní stížnosti. Zprv, v souladu se zásadami spravedlivého procesu měly obecné soudy povinnost pečlivě zkoumat věrohodnost a pravdivost této klíčové svědecké výpovědi. V rámci toho měly obecné soudy posuzovat mimo jiné a) okolnosti, které by mohly ovlivnit výpověď dotčeného svědka, b) jeho schopnost vnímat okolnosti, o nichž má vypovídat, tedy napadení poškozeného stěžovatelem, c) jeho schopnost zapamatovat si tyto okolnosti a d) jeho schopnost reprodukovat je (přiměřeně srov. Fenyk, J., Cisařová, D., Grívna, T. a kol. Trestní právo procesní, citovaný výše, s. 378). Úvahy soudů stran věrohodnosti a pravdivosti tohoto klíčového důkazu by pak měly být seznatelné z odůvodnění napadených rozhodnutí. Zadruhé, pokud by z jakéhokoli důvodu vznikly důvodné pochybnosti o věrohodnosti nebo pravdivosti tohoto klíčového přímého důkazu, mělo by být alespoň možné z napadených rozhodnutí zřetelně a jednoznačně dovodit, že o vině stěžovatele svědčí ucelený, spojitý a na sebe navazující řetězec nepřímých důkazů, resp. že tento řetězec nepřímých důkazů vylučuje jakoukoliv rozumnou pochybnost o vině stěžovatele z pokusu vraždy poškozeného [nález sp. zn. I. ÚS 3622/10 ze dne 16. 6. 2011 (N 114/61 SbNU 669), bod 20].

30. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda obecné soudy věnovaly náležitou pozornost posouzení věrohodnosti klíčové výpovědi A. M., neboť, jak uvádí vrchní soud v napadeném usnesení, "jediným vysvětlením toho, co se přihodilo, je výpověď svědka A. M.". Z pohledu Ústavního soudu je proto zarážející, že v napadených rozhodnutích obecných soudů zcela absentují jakékoliv úvahy stran věrohodnosti, pravdivosti a přesnosti výpovědi jmenovaného svědka a tyto atributy jsou jim automaticky, bez zkoumání a bez vysvětlení připisovány.

31. Obecné soudy tudíž neposuzovaly okolnosti, které by mohly mít vliv na výpověď klíčového svědka, kupříkladu skutečnost, že dne 30. 10. 2016 byl společně se stěžovatelem a svědkem E. S. zadržen jako osoba podezřelá ze spáchání zvlášť závažného zločinu vraždy ve stadiu pokusu (viz č. I. 101), jakož i skutečnost, že svou původní výpověď následně změnil. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že uvedený svědek - tehdy ještě jako osoba podezřelá - ve své první výpovědi uvedl: "Jelikož jsem toho vypil docela dost, když se setmělo, odhaduji okolo 20:00 hodin, zalezl jsem do stanu (...), lehl jsem si do svého křesla, přikryl jsem se spacím pytle a tak, jak jsem byl oblečen i s botami, jsem usnul. Měl jsem toho dost. Než jsem usnul, ostatní popíjeli, přicházeli do pavilonu, ale žádnou hádku jsem neslyšel. Pak mě v noci v naprosté tmě najednou probudil A. s E., že V. je špatně. Trásl se mnou, spal jsem tvrdě, byli rozrušení. Já jsem tedy vstal, vyšel jsem a šel k V. (...)", načež zjistil, že poškozený je raněn (viz č. I. 201). O několik hodin později - pořad jako osoba podezřelá - však svou výpověď změnil a uvedl, že předtím lhal, neboť chtěl chránit stěžovatele. Údajně se však rozhodl, že uvede pravdu o tom, že, stručně řečeno, jej stěžovatel nejprve bezdůvodně udeřil prázdnou lahví do hlavy a následně napadl nožem poškozeného. Na dotaz policejního orgánu, zda je tato jeho výpověď již pravdivá, uvedl: "Ano, předtím jsem v některých věcech lhal. Chtěl jsem ochránit A. Ale je vinen." (viz č. I. 205 až 211); na uvedené verzi skutkového děje setrval po zbytek trestního řízení. Následně, po přibližně 26 hodinách od druhé výpovědi, byl jmenovaný svědek propuštěn na svobodu a jako osoba podezřelá byl nadále šetřen jenom stěžovatel (v podrobnostech viz výše, bod 5). Ústavní soud nemůže bez dalšího učinit závěr o tom, co vedlo svědka A. M. ke změně výpovědi a zda v tom sehrála roli skutečnost, že byl zpočátku také podezřelý ze spáchání pokusu vraždy, neboť by se jednalo o ničím nepodložené spekulace. Ústavně garantované právo stěžovatele na spravedlivý proces, zásada in dubio pro reo a zákaz svévole však vyžadují, aby obecné soudy tuto variantu přezkoumaly, posoudily její potenciální vliv na věrohodnost výpovědi a své myšlenkové pochody objasnily srozumitelným, logickým a dostatečně podrobným způsobem v napadených rozhodnutích. K tomu však nedošlo. Obecné soudy dokonce ani nezmiňují skutečnost, že jmenovaný svědek byl také podezřelý a svou původní výpověď změnil.

32. Dále nebyla obecnými soudy posuzována ani schopnost svědka A. M. vnímat okolnosti, o nichž vypovídal, a jeho schopnost zapamatovat si je, a to především v důsledku jeho ovlivnění alkoholem. Z provedeného dokazování totiž vyplynulo, že všichni

muži, kteří se zúčastnili osudného rybářského výletu, popíjeli alkohol - tři lahve vodky, jednu lahev koňaku a dvě přepravky piva po cca 20 lahvích - přibližně stejnou měrou. Alkohol měli konzumovat od odpoledního příjezdu k rybníkům (resp. všichni kromě stěžovatele již od momentu odjezdu z Německa) až do pozdní noci. O stoupající opilosti a hlučnosti skupiny mužů vypovídal rovněž svědek S. B., jenž v daný den rybařil na druhé straně rybníka. O intoxikaci účastníků rybářského výletu alkoholem ostatně svědčí i naměřená hladina alkoholu v krvi. Ze spisu plyne, že dne 30. 10. 2016 v 7:45 hod. bylo u poškozeného naměřeno 1,68 promile, u stěžovatele v 7:57 hod. 1,61 promile, u svědka A. M. v 9:17 hod. 1,38 promile a u svědka E. S. v 9:14 hod. 0,083 promile (viz č. I. 338 a č. I. 673); znalec přitom u stěžovatele na základě zpětného výpočtu určil, že v době útoku se u něj pohybovala koncentrace etanolu v krvi přibližně v rozmezí od 2,4 do 3,6 promile, protože se jednalo o horní hranici středně těžké opilosti až těžkou opilost (viz č. I. 427 až 428). Přinejmenším u tří ze čtyř mužů byla tedy ráno po útoku naměřena podobná hladina alkoholu v krvi. Tato skutečnost však opět nebyla obecnými soudy zohledněna. Ačkoli krajský soud v napadeném rozsudku zmiňuje, že svědek byl v době napadení pod vlivem alkoholu, nevynodil z toho žádné závěry, nepovažoval za nutné znalecky zkoumat schopnost svědka vnímat v kritické době realitu a zapamatovat si průběh události (podobně jak bylo učiněno např. u stěžovatele) a nepovažoval za nutné svůj postup jakkoliv odůvodnit. Nutno dodat, že vrchní ani Nejvyšší soud tento nedostatek v napadených rozhodnutích nezhojily, neboť zcela rezignovaly na svou roli odvolacího, resp. dovolacího soudu.

33. V této souvislosti považuje Ústavní soud za nezbytné vyjádřit se také k argumentaci vrchního soudu, která se objevuje v jeho vyjádření k ústavní stížnosti. Dle jmenovaného soudu totiž "není jasné, jak by to (ověření schopnosti svědka A. M. zapamatovat si a reprodukovat události onoho večera - pozn.) soud měl technicky provést, když navíc objektivně ověřit, zda si někdo něco pamatuje či nikoliv, není rovněž možné". Citované tvrzení je problematické hned z několika důvodů. Zprv, jasně dokládá, že vrchní soud se otázkou věrohodnosti klíčové svědecké výpovědi nezabýval, neměl v úmyslu tak učinit a nepovažoval to ani za gnozeologicky možné. Vzhledem k tomu, že uvedený soud spolurozhodoval o tom, zda mj. na základě této výpovědi dojde k zásadnímu zásahu do stěžovatelova života a k omezení jeho osobní svobody (čl. 8 Listiny a čl. 5 Úmluvy) na mnoho let, jakož i vzhledem k tomu, že trestní řád mu ukládá povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 2 odst. 5 trestního řádu), lze tento přístup jen stěží aprobovat nebo pochopit. Zadruhé, vrchní soud není ve svém přístupu konzistentní, neboť u stěžovatele a dalších svědků patrně považoval za možné zkoumat, zda a co si z onoho večera pamatují (např. prostřednictvím znaleckého posudku), kdežto u svědka A. M. vycházel z premisy, že obsah jeho vzpomínek je objektivně neověřitelný, protože je nutno jejich přesnost a pravdivost předpokládat. Zatřetí, i kdyby Ústavní soud akceptoval, že pravdivost a přesnost vzpomínek jmenovaného svědka není ověřitelná, tak v souladu se zásadou presumce neviny a zásadou in dubio pro reo (čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy) je to spíš důvodem pro zproštění stěžovatele než pro konstatování jeho viny a odsouzení k osmiletému trestu odnětí svobody.

34. Ústavní soud na základě výše řečeného dospěl k dílčímu závěru, že závěr obecných soudů o tom, že pachatelem trestného činu vraždy ve stadiu pokusu byl právě a jedně stěžovatel, nebylo v tomto stadiu objasnenosti věci možné ústavně konformním způsobem dovodit ze svědecké výpovědi A. M. jakožto klíčového přímého důkazu. Pokud by obecné soudy shromážděné důkazy hodnotily řádným, racionálním a logickým způsobem, nemohly by dospět ke skutkovým zjištěním a potažmo k právním závěrům, k nimž v napadených rozhodnutích dospěly. Jejich závěry jsou navíc nepřezkoumatelné, neboť nejsou náležitě odůvodněny.

35. Ústavní soud se proto dále zabýval otázkou, zda z napadených rozhodnutí lze alespoň dovodit, že výrok o vině stěžovatele je založen na uceleném, spojitém a na sebe navazujícím řetězci nepřímých důkazů (nález sp. zn. I. ÚS 3622/10, citovaný výše, bod 20). Dospěl však k závěru, že tomu tak není. Prvním problémem je již to, že obecné soudy nepoužívaly další (nepřímé) důkazy k ověření věrohodnosti a přesnosti klíčové výpovědi A. M., nýbrž postupovaly obráceně a uvedenou výpověď používaly jako měřítko pravdivosti, věrohodnosti a přesnosti těchto doplňujících (nepřímých) důkazů. Ilustrato to lze na přístupu krajského soudu k tvrzení poškozeného V. K., který vypovídal, že si své napadení vůbec nepamatuje. Podle krajského soudu se při hodnocení věrohodnosti této výpovědi nebylo možno "ubránit závěru, že výpověď poškozeného je vedena snahou stranit postavení obžalovaného a přilíši mu nepřítěžovat. Takový závěr soud opírá právě o svědectví M., podle kterého to byl právě poškozený, který ho upozornil, že obžalovaný má nůž". Identický závěr učinil krajský soud např. i stran výpovědi E. S. Pakliže je jedním problematickým důkazem poměřována pravdivost a výpovědní hodnota dalších důkazů, vzniká riziko vzniku ústavně zapovězené deformace důkazů. Obecné soudy v takovém případě totiž nevyvozují se skutková zjištění a potažmo právní závěry ze skutečného obsahu provedených důkazů, nýbrž z jejich obsahu domnělého nebo předpokládaného. Takový postup však Ústavní soud ve své judikatuře již mnohokrát označil za protiústavní (nález sp. zn. IV. ÚS 1291/12, citovaný výše; nález sp. zn. I. ÚS 3741/11, citovaný výše).

36. K deformaci důkazu došlo především v případě zvukového záznamu z palubní kamery stěžovatelova auta, jenž vznikl v době svého útoku na poškozeného a příjezdem rychlé záchranné služby, tj. v době, kdy se skupina mužů snažila v opilosti vyhledat lékařskou pomoc pro poškozeného. Obecné soudy z uvedeného záznamu dovodily, že potvrzuje pravdivost výpovědi A. M., neboť stěžovatel se na něm doznává k trestnému činu a poškozenému se omlouvá. Ústavní soud v této souvislosti předsedla, že uvedený zvukový záznam, respektive jeho přepis a překlad, je z velké části nesrozumitelný, nekoherentní, útržkovitý a proťkaný vulgarismy (viz č. I. 462 až 470), což ztěžuje posouzení skutečného obsahu konverzace mezi muži. Lze však s dostatečnou jistotou uzavřít, že zachycený rozhovor měl poněkud jiný průběh a obsah, než tvrdí zejména krajský soud. Na jednom z prvních zvukových záznamů se stěžovatel vyjadřuje: "vůbec nechápu, (vulgarismus - pozn.), co se stalo, (vulgarismus - pozn.);" následně je slyšet, jak se ptá: "Já jsem to udělal, ano? (...) já jsem to udělal, kluci, nebo co? Udělal jsem to, S., nebo ne? (...) S., udělal jsem to nebo ne?" Následně je slyšet pouze nesouvislé útržky rozhovoru a stěžovatelovy prosby o odpuštění. Svědek A. M. následně uvádí, že jej někdo "praštil po palici fláskou", načež mu stěžovatel odpovídá, že jej nikdo nezbil, nýbrž pouze upadl. Konverzace se dál vyvíjí a je slyšet, jak se stěžovatel mj. vyjadřuje, že "vždycky tu (vulgarismus - pozn.) utírám ... nechápu, jak

to (vulgarismus - pozn.) ... bratr mi z toho umřel, bratranec na to umřel, (vulgarismus - pozn.), na den řidiče to bylo ... ale jak já jsem se do té (vulgarismus - pozn.) dostal, kluci, promiňte" (viz č. l. 462 až 463). Svědek A. M. na rozličných částech záznamu uvádí, že stěžovatel je vinen, načež se stěžovatel zpátky ptá, zda to je pravda, zjišťuje, co se stalo, omlouvá se a opakuje, že je vinen. Dle Ústavního soudu je uvedený zvukový záznam - aniž by byl podpořen dalšími, méně nejasnými důkazy - spíš svědectvím o značné opilsti skupiny mužů a jejich alkoholem podmíněné zmatenosti, iracionalitě a sugestibilitě než o jednoznačné vině stěžovatele. K tvrzenému doznání stěžovatele ve formě repetitivního opakování fráze "jsem vinen, jsem vinen" Ústavní soud pouze stručně poznamenává, že obecná zkušenost (přiměřeně srov. nález sp. zn. II. ÚS 1975/08, citovaný výše, bod 34) i psychologické výzkumy [srov. např. van Oorsouw, K., Broers, N. J., Sauerland, M. Alcohol intoxication impairs eyewitness memory and increases suggestibility: Two field studies. Wiley: Applied Cognitive Psychology, 2019, vol. 33 (3)] poukazují na to, že osoby pod vlivem alkoholu mohou být mj. více sugestibilní, vnímat realitu odlišně nebo se chovat iracionálně či nestandardně. Ústavní soud proto uzavírá, že obecné soudy měly zohlednit skutečný a úplný obsah zachycené konverzace, její postupný vývoj, její špatnou srozumitelnost a skutečnost, že se jednalo o rozhovor čtyř opilých lidí ve stresové situaci. Místo toho však založily svá rozhodnutí na několika z kontextu vytržených "doznáních" stěžovatele.

37. Dále Ústavní soud poznamenává, že došlo i k deformaci dalších nepřímých důkazů. Především musí Ústavní soud vyslovit nesouhlas s názorem krajského soudu, že "zajištění oblečení, včetně obuvi obžalovaného, vykazovalo stopy krve poškozeného, což svědčí pro kontakt obžalovaného a poškozeného v době konfliktu, což opětovně potvrzuje verzi uvedenou svědkem M.". Ze spisového materiálu totiž jasně plyne, že krev poškozeného se našla také na oblečení svědka A. M., oblečení svědka E. S., v autě, v okolí tábořiště u rybníka a na celé řadě dalších míst a předmětů. Jinými slovy, od krve byly všechny osoby a věci, s nimiž přišel poškozený po napadení na kontakt, nikoli pouze stěžovatel. Jelikož stěžovatel se evidentně účastnil záchrany poškozeného (přinejmenším tím, že se jej snažil dovést do nemocnice), dle jedné z výpovědí A. M. jej možná pomáhal naložit do auta (viz č. l. 207), v autě s ním po napadení strávil snad i několik hodin a po příjezdu k nočnímu klubu se měl pokusit vyčistit svým svetem interiér auta od krve (viz č. l. 427), tak se lze jen stěží divit, že na jeho oblečení se našly stopy krve poškozeného. Každopádně z této skutečnosti není dle Ústavního soudu možné při žádné racionální a logické úvaze bez dalšího dovodit, že krev poškozeného se na oblečení stěžovatele ocitla v souvislosti s útokem nebo že potvrzuje - již beztak spornou - verzi události uvedenou svědkem A. M.

38. Ústavní soud také připomíná, že orgány činné v trestním řízení nebyly s to určit individuální shodu útočné zbraně s některým z mnoha zajištěných nožů. Jeden ze zajištěných nožů sice měl odpovídající rozměry, avšak nebyly na něm zjištěny stopy krve poškozeného (viz znalecký posudek z oboru kriminalistika, odvětví biologie a genetika na č. l. 357 až 372; znalecký posudek z oboru kriminalistika, odvětví mechanoskopie na č. l. 388 až 413). Buď tedy musel stěžovatel ve stavu těžké komplikované opilosti zajištěný nož prakticky dokonale vyčistit, což není zrovna jednoduchý úkon (přiměřeně srov. nález sp. zn. II. ÚS 1975/08, citovaný výše, bod 34), nebo se musel útočné zbraně zbavit, což ale i na výslovný dotaz policejního orgánu žádný ze svědků nepotvrdil. Obě varianty tudíž obsahují prvek nejistoty nebo nepravděpodobnosti, s čímž by se obecné soudy měly v odůvodnění napadených rozhodnutí řádně vypořádat. Bez významu nemusí být ani skutečnost, že ve výskrabu spod nehtů poškozeného se našly pouze stopy vlastní DNA poškozeného, a ne např. stopy DNA stěžovatele (viz č. l. 368), jakož i to, že na těle stěžovatele nebyly nalezeny žádné stopy po zápasu nebo fyzickém konfliktu.

39. Na základě výše řečeného Ústavní soud shmuje, že závěr o vině stěžovatele nebylo možné v této fázi objasněnosti případu založit ani na problematické, resp. neověřené svědecké výpovědi A. M. jakožto klíčovém (přímém) důkazu, ani na uceleném, spojitém a na sebe navazujícím řetězci nepřímých důkazů, neboť takový řetězec při žádné racionální a logické interpretaci vzniknout nemohl. V rámci trestního řízení proti stěžovateli totiž došlo k deformaci celé řady důkazů a potažmo k extrémnímu rozporu mezi provedenými důkazy a na jejich základě učiněnými skutkovými a právními závěry. Ústavní soud má za to, že jelikož po provedení dokazování přetrvávaly důvodné pochybnosti o existenci relevantních skutkových okolností, zejména ve vztahu k osobě pachatele, jež v průběhu trestního řízení nebyly odstraněny, bylo namíste aplikovat ústavněprávní zásadu in dubio pro reo (nález sp. zn. III. ÚS 1624/09, citovaný výše; nález sp. zn. II. ÚS 1975/08, citovaný výše; nález sp. zn. IV. ÚS 137/05, citovaný výše; nález sp. zn. I. ÚS 733/01, citovaný výše). Krajský soud, vrchní soud a Nejvyšší soud ale těmto ústavněprávním požadavkům nedostály, protože porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, princip in dubio pro reo dle čl. 40 odst. 2 Listiny a ve svém důsledku také právo stěžovatele na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1 Listiny.

40. Závěrem Ústavní soud dodává, že vzhledem ke konkrétním okolnostem případu nemohl aprobovat snahu orgánů činných v trestním řízení určit osobu pachatele prostřednictvím tzv. vylučovací metody, tedy postupu, kdy byl za pachatele označen ten ze čtyř účastníků rybářského výletu, jenž po (domněle korektním) vyloučení jiných možností zbyl jako poslední. Uvedený přístup s sebou nese nemalá úskalí i v přehlednějších a důkazně méně zamířených případech, než je tento. Na orgány činné v trestním řízení - obzvláště pak na soudy - navíc klade zvýšené nároky stran korektnosti dokazování, precizního a zcela jednoznačného vyloučení všech racionálních a logických alternativ skutkového děje a přesvědčivosti odůvodnění jejich závěru o vině dané osoby. Jak však bylo shora vyloučeno, žádná z těchto podmínek nebyla naplněna, neboť příslušné orgány se již ve velmi raném stadiu trestního řízení zaměřily na ověřování jedné jediné varianty skutkového děje (tj. na napadení poškozeného stěžovatelem, jak jej popisoval svědek A. M.) a všechny další alternativní varianty (např. napadení poškozeného třetí osobou nebo jinou osobou ze skupiny mužů) nechaly bez přešetření "ležet stranou".

V. 2. 2. Otázka prokázání subjektivní stránky trestného činu

41. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru, že nebylo postaveno najisto, zda pokus vraždy poškozeného spáchal právě stěžovatel, postrádá smysl zkoumat, zda byla v trestním řízení řádně prokázána subjektivní stránka trestného činu vraždy ve stadiu pokusu. S touto otázkou se budou muset obecné soudy vypořádat v návaznosti na jejich závěr o tom, zda lze ve světle shora uvedených principů a příp. po doplnění dokazování s dostatečnou mírou jistoty určit osobu pachatele útoku na poškozeného. Ústavní soud proto pouze ve stručnosti dokazuje na svou judikaturu k prokazování subjektivní stránky trestného činu [nález sp. zn. IV. ÚS 260/05, citovaný výše, body 31 až 32; nález sp. zn. I. ÚS 1038/17 ze dne 21. 9. 2017 (N 177/86 SbNU 819), body 20 až 25].

VI. Závěr

42. Výše naznačeným postupem, kdy obecné soudy shledaly stěžovatele vinným z pokusu vraždy, aniž by k tomu byly dostatečné důvody, porušily princip in dubio pro reo, jenž vyplývá ze zásady presumce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny, stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a ve svém důsledku také právo stěžovatele na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.

43. Zrušením rozhodnutí uvedených ve výroku tohoto nálezu se vytváří prostor pro postup podle ustanovení § 314h až 314k trestního řádu, a to v intencích právního názoru vyjádřeného v tomto nálezu. Obecným soudů tak vznikne prostor pro nové posouzení provedených důkazů (eventuálně také pro doplnění dokazování, budou-li to považovat za potřebné), aby na jejich základě následně učinily odpovídající skutkové a právní závěry. Jejich závěry pak musejí být odůvodněny řádným, logickým a srozumitelným způsobem, neboť pouze tak mohou být rozptýleny případné pochybnosti o svévolném rozhodování obecných soudů. Ústavní soud závěrem dodává, že v případě podání řádných nebo mimořádných opravných prostředků by vznikla příslušným soudům ústavní povinnost poskytnout skutečnou, nikoli pouze iluzorní nebo čistě formální, ochranu (základním) právům stěžovatele a příp. také dalších dotčených osob (čl. 90 Ústavy).

7. Pl. ÚS 77/06

Pl.ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007; 37/2007 Sb.; N 30/44 SbNU 349
Legislativní přílepky (jezdci) a jejich ústavnost

Nález pléna Ústavního soudu ve složení František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení části zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventum na zrušení části druhé zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II a čl. III, (nález byl vyhlášen pod č. 37/2007 Sb.).

Část druhá, a to čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

I. A) Rekapitulace návrhu

1. Skupina 23 senátorů Senátu Parlamentu České republiky se řádným návrhem [srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], doručeným dne 12. 10. 2006, domáhala zrušení části přechodných ustanovení výše uvedeného zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, na základě zákona č. 443/2006 Sb.

2. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 10. 1. 2007 navrhovatelé upřesnili petit svého návrhu následovně: navrhovatelé navrhuji, aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky zrušil napadená ustanovení citovaná v čl. I jejich podání, tedy část zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventum navrhuji zrušit část druhou zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II a čl. III.

3. Podstatu námitek navrhovatelé sami shrnuli tak, že překročením pravomocí Parlamentu České republiky a nepravou (být navrhovatel dále namítá spíše retroaktivitu pravou) retroaktivitou napadených ustanovení mohl být porušen čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy. Dále mohou ve svém důsledku porušit i vlastnická a majetková práva a právo na soudní ochranu, tedy čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), stejně tak mohou vést i k porušení zásady řádnosti a jasnosti právních předpisů tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu (dovozené interpretací čl. 1 a 2 Ústavy a čl. 1 a 4 Listiny) a zákaz svévolé při legislativní proceduře (dovozeného z ustanovení čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny i z čl. 37 odst. 2, čl. 41 a čl. 44 Ústavy). V neposlední řadě jsou dle navrhovatelů napadená ustanovení v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES, o systémech pojištění vkladů, a v rozporu s čl. 87 a čl. 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o založení Evropského společenství, čímž porušují mezinárodní závazky České republiky plynoucí z členství v EU, a tím tedy i čl. 1 odst. 2 Ústavy.

4. Napadená ustanovení výše uvedeného zákona a záměr zákonodárce jsou dle navrhovatelů v rozporu s principem dělby moci, tedy v rozporu s jedním ze základních pravidel demokratického právního státu, jakým je Česká republika definována v čl. 1 odst. 1 a v čl. 2 odst. 1 Ústavy, kde je stanoveno, že lid vykonává veškerou státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Parlamentu České republiky náleží dle Ústavy zákonodárná moc, přičemž zákon je normativní právní akt, který zavazuje blíže neurčený okruh subjektů a upravuje situace, které nastanou v budoucnosti. V případě napadených ustanovení jde o situace, které nastaly v minulosti, a o konkrétně známé subjekty. Zde navrhovatelé poukázali na nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 24/04 či sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 (pozn. red.: Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 37, nálež č. 130, vyhlášen pod č. 327/2005 Sb.; tatáž sbírka, svazek 22, nálež č. 62, vyhlášen pod č. 241/2001 Sb.)], v nichž Ústavní soud konstatoval, že „k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec)“. Ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (pozn. red.: Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, nálež č. 20, vyhlášen pod č. 83/2003 Sb.) Ústavní soud mj. uvedl, že zákon, jenž upravuje jedinečný případ „vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu (...). Zvláštním argumentem proti zákonům týkajícím se jedinečných případů je princip dělby moci, čili oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě“. Parlament České republiky v tomto případě dle navrhovatelů provedl výjimku z pravidla pro konkrétní případy klientů zvýhodněných bank, případně pro jeden konkrétní subjekt – Českou pojišťovnu, a. s., (čl. III bod 4 napadeného zákona). A když již tuto výjimku z pravidla Parlament České republiky v předchozím případě učinil, učinil ji legislativně čistším způsobem, bez zvýhodnění jednotlivého konkrétního subjektu, bez naplnění dalších vytěčených protiústavních kroků a v době, kdy tato výjimka byla sociálně a morálně odůvodnitelná (ochrana klienta banky jako spotřebitele v době zvykání na tržní prostředí).

5. Parlament České republiky dle navrhovatelů přijetím napadených ustanovení porušil rovněž čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť uplatňuje moc způsobem, který zákon, resp. Ústava neukládá ani neumožňuje; Parlament České republiky jednal nad rámec svých pravomocí stanovených v hlavě druhé Ústavy.

6. Napadená ustanovení mají dle navrhovatelů protiústavní pravé zpětné účinky a jako taková jsou v rozporu s principy demokratického právního státu, ještě přesněji se zásadou ochrany důvěry občana v právo a se zásadou zákazu pravé retroaktivity, tedy s čl. 1 Ústavy, neboť napadená ustanovení mění právní následky, které podle práva nastaly dávno přede dnem účinnosti napadených ustanovení. Zákonodárce dokonce novelizuje přechodná (intertemporální) ustanovení k jedné z předchozích novel zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, (dále též „zákon o bankách“), která s touto novelou měla být zkonsumována. Pokud měl zákonodárce na mysli vyřešit problém přechodnými ustanoveními k zákonu č. 319/2001 Sb., měl tak dle navrhovatelů učinit, když je přijímal. Od přijetí tohoto zákona zákonodárce provedl několik dalších novelizací zákona o bankách s vlastními přechodnými ustanoveními a nyní zasahuje zpětně do přechodných ustanovení o několik novel zpět. Vztahy vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky vůči těmto bankám, resp. vůči Fondu pojištění vkladů (dále též „Fond“) vznikly podle zákona o bankách v platném znění. Podle § 41d zákona o bankách vzniká nárok na vyplacení náhrady dnem, kdy Fond obdrží písemné oznámení České národní banky (dále též „ČNB“) o neschopnosti banky dostát závazkům vůči oprávněným osobám, resp. obdržení obdobného písemného oznámení týkající se pobočky zahraniční banky. Oznámení musí být zasláno v poměrně krátké lhůtě 21 dní od zjištění, že banka není schopna dostát svým závazkům. Vztahy vyplývající z pojištění vkladů ke třem citovaným zkrachovalým bankám, resp. k Fondu tedy dle navrhovatelů prokazatelně vznikly nejpozději v květnu 2003 (konkurs Union banky k 29. 5. 2003, konkurs na druhé dvě banky byl prohlášen dříve). Navrhovatelé také poukázali na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (pozn. red.: Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, nálež č. 28, vyhlášen pod č. 145/2002 Sb.), dle něhož „práva retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl „dostat ke slovu“, nicméně tak neučinil. A«. Napadená ustanovení dle navrhovatelů rozšiřují okruh oprávněných osob, mění proceduru a vstupují do již jednou zákonem řešených vztahů. Předpis dává vzniknout vztahu nově vymezených oprávněných osob a Fondu ke stejnému dni, ke kterému vznikly obdobné vztahy před oprávněných osob podle předchozí úpravy (tedy nejpozději v květnu 2003). A právě zejména v těchto aspektech se dle názoru navrhovatelů již jednoznačně jedná o nepřipustnou pravou retroaktivitu.

7. Dle názoru navrhovatelů dochází v případě napadených ustanovení k tomu, že stát nejprve stanoví obecné pravidlo, jakým se mají odškodňovat klienti zkrachovalých bank, které vyvažuje ochranu spotřebitele bankovních služeb a odpovědnost občana jako investora svých prostředků, který má svobodnou vůli zvolit výnosnou riskantní investici či dát přednost bezpečnému méně lukrativnímu uložení peněžních prostředků. Poté však na úkor zajišťovacího fondu, hospodařícího s prostředky odevzdanými soukromými subjekty, nakládá s těmito prostředky v rozporu s takto obecně stanovenými pravidly, a v důsledku toho určitou skupinu či určitý subjekt zvýhodní oproti ostatním. V tom spatřují porušení zásad řádného fungování materiálního právního státu, garantovaného čl. 1 Ústavy, spočívajících i v zajištění ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu.

8. Navrhovatelé dále zdůraznili, že napadená ustanovení vedou k tomu, že soukromé prostředky placené bankami a vybrané od klientů bank, které jsou určeny na odškodnění klientů bank, které přispívají do Fondu, budou poskytnuty nad rámec pravidel, která platila v době, kdy banky do Fondu přispívaly, čímž zasahují i do ochrany soukromého vlastnictví a legitimních očekávání dle čl. 11 Listiny a mohou být v širším slova smyslu vnímány jako expropiace. Pokud by totiž vlastnictví Fondu jako takové nebylo interpretováno jako vlastnictví nositele základních práv a svobod, zprostředkovaně dochází k omezení vlastnictví a majetkových legitimních očekávání komerčních bank přispívajících do Fondu, neboť vzhledem k napadeným ustanoveními očekávaným důsledkům může dojít ke zvýšení jejich odvodu do Fondu či k poškození jejich klientů.

9. Fond je dle navrhovatelů jako věřitel omezen a diskriminován na svých právech a ochraně spravovaného majetku, protože vzhledem k časovému posunu by Fond byl v případě dodatečné výplaty dle napadených ustanovení zbaven možnosti se se svými pohledávkami přihlásit jako konkursní věřitel v konkursech dotčených bank. Stejně tak navrhovatelé uvedli, že jsou omezena i jeho práva na soudní ochranu spočívající v možnosti uplatnit jeho pohledávky, které vznikly z výplaty náhrad, za konkursními dlužníky. Podle § 41h odst. 2 zákona o bankách, který zůstává nadále v platnosti, se Fond dnem zahájení výplaty náhrad oprávněným osobám stává věřitelem banky ve výši práv oprávněných osob banky na plnění z Fondu. Z toho plyne i jeho zákonná povinnost uplatnit své pohledávky v konkursním řízení, které již bylo (1998, resp. 2003) zahájeno. Retroaktivní úprava prováděná napadenými ustanoveními mu však uplatnění tohoto práva znemožňuje, neboť propadné lhůty pro přihlášení pohledávek do konkursu vedeného na předmětné banky již uplynuly. Z tohoto důvodu tedy dochází v popsané situaci k odmítnutí spravedlnosti – denegatio iustitiae, čímž jsou porušena i práva Fondu na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny.

10. Jako další argument navrhovatelé uvedli, že napadená ustanovení jsou protiústavní i svým příkrým rozparem s právem ES, který lze konstatovat ve dvou hlavních rovinách. Napadená ustanovení jsou dle navrhovatelů v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES ze dne 30. 5. 1994, o systémech pojištění vkladů, jejímž cílem je zajistit minimální harmonizovanou úroveň ochrany vkladů pro všechny vklady ve Společenství. Harmonizovaná česká úprava pojištění vkladů obsažená v novele zákona o bankách č. 319/2001 Sb. počítá s maximálním limitem náhrady ve výši 25 000 EUR, což je o 5 000 EUR více, než předpokládá samotná směrnice jako minimální úroveň pojištění pro všechny členské státy EU, kde je většinou průměrná výše vkladu na občana vyšší než v České republice. Maximální limit náhrad ve výši až 4 miliony korun tak, jak jej zavádí napadená ustanovení, jde zcela nad rámec ochrany drobných vkladatelů a má se tak se smyslem směrnice. Navrhovatelé dále uvedli, že pro směrnice přitom platí podle čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství, že je pro každý stát, kterému je určena, závazná, pokud jde o výsledek, přičemž volba formy a prostředků je ponechává vnitrostátním orgánům. Výsledkem dotčené směrnice má být ochrana drobných vkladatelů bank a zamezení vyplátat anonymních vkladů v souvislosti s ochranou před práním špinavých peněz. Napadená ustanovení mění již zavedenou harmonizovanou právní úpravu, kdy rozšířením okruhu oprávněných osob i na majitele vkladových listů na doručitele a depozitních certifikátů na doručitele a „ručitele pohledávek“ a jejich právní nástupce umožňují vyplácet náhrady i za anonymní vklady, což jde přímo proti smyslu směrnice, a je tím tedy v přímém rozporu s právem ES.

11. Rozpor se směrnicí 94/19/ES není dle navrhovatelů jedinou rovinou, ve které napadená ustanovení porušují právo ES, a tím i závazky plynoucí z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Napadená ustanovení dle navrhovatelů prolamují dosavadní zásadu, že adresátý náhrad z Fondu jsou pouze poškození vkladatelé. Návrh počítá s odškodněním České pojišťovny, a. s., která v minulosti dobrovolně a zcela v souladu se svým podnikatelským záměrem vyplatila náhrady vkladatelům Kreditní banky Plzeň ve výši 1,78 mld. Kč. Toto bezprecedentní zvýhodnění podnikatelského subjektu porušuje zásadu neposkytování tzv. nedovolené veřejné podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, jímž je Česká republika vázána. Veřejná podpora je definována jako podpora poskytovaná v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité subjekty. Finanční prostředky uložené ve Fondu nejsou prostředky státního rozpočtu, jedná se však o veřejné prostředky, o jejichž použití stát rozhoduje. Náhrada ve výši 1,78 mld. Kč, která má být vyplacena z Fondu České pojišťovně, je nedovolenou veřejnou podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, neboť ji nelze podřadit pod výjimky uvedené v odstavci 2 citovaného článku.

12. V návaznosti na výše uvedenou argumentaci navrhovatelé poukázali i na to, že stejné zvýhodnění České pojišťovny, a. s., (plynoucí z čl. III bodu 4 napadených ustanovení) není ani v souladu s obecným principem rovnosti podmínek hospodářské soutěže vyjádřeným v čl. 3 odst. 1 písm. q) Smlouvy o založení Evropského společenství. Napadená ustanovení neodůvodněně výrazně zvýhodňují soukromý podnikatelský subjekt – Českou pojišťovnu, a. s., a její soukromé vlastníky.

13. Navrhovatelé rovněž konstatovali, že napadená ustanovení často nedávají smysl, znemožňují jakoukoli interpretaci či umožňují několik možných výkladů. Velmi zásadní je např. skutečnost, že napadená ustanovení jsou nesrozumitelná v otázce běhu lhůt (není jasné, které lhůty kdy začínají a končí) nebo že napadená ustanovení obsahují právně neexistující pojmy („ručitel pohledávky“ nemůže existovat, ručit je možno jen za závazky). Velmi problematická z pohledu srozumitelnosti textu je dle navrhovatelů i skutečnost, že napadená ustanovení jsou novelizací přechodných ustanovení k zákonu, který byl přijat před pěti lety, přičemž tato přechodná ustanovení se vlastně zkonsumovala s příslušnou novelizací, přičemž zákon o bankách již byl od té doby novelizován znovu několikrát, kdy jednotlivé novelizace měly svá vlastní přechodná ustanovení. Novelizací přechodných ustanovení se opakovaně mění režim pro banky, které již byly před pěti lety zahrnuty do určité výjimky z režimu zákona a teď jsou zahrnuty do nové výjimky dle napadených ustanovení. V tom navrhovatelé spatřují rozpor se znakem materiálního právního státu, v Ústavě explicitně neuvedeným, nicméně dovozeným interpretací čl. 1 a 2 Ústavy a čl. 1 a 4 Listiny, kterým je zásada právní jistoty, kdy každý může mít důvěru v právo a jeho transparentnost a srozumitelnost, a tím i zásada řádnosti a jasnosti právních předpisů.

14. Navrhovatelé upozornili i na fakt, že pro právní stát je také velmi podstatné pravidlo stanovené jak v Ústavě (čl. 2 odst. 3), tak i v Listině (čl. 2 odst. 2), kdy stát (státní orgán) je omezen pravidly, která si stanovil. Z tohoto pravidla pak plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů určitá legislativní pravidla, a odkázali na rozhodnutí Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 38, nálež č. 137; vyhlášen byl pod č. 331/2005 Sb.)], dle něhož „je způsob, jak k přijetí a vyhlášení zákona došlo, podroben kognici Ústavního soudu pouze v rámci, který ústavní pořádek vytyčuje (zejména čl. 1, čl. 39 odst. 1 a 2, čl. 41, čl. 44 až 48, čl. 50 až 52 Ústavy). Předmětem přezkumné činnosti Ústavního soudu je proto schválený text zákona, zápisy z jednání sněmoven slouží jako hlavní důkazní prostředek při hodnocení jedné složky

z tripartice hodnocení, tj. dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.“. Zákonodárce je tedy při legislativní proceduře vázán Ústavou i zákony (např. jednacíím řádem Poslanecké sněmovny). Pokud zákonodárce poruší při legislativní proceduře pravidla, která mu stanoví zákon, může to dle navrhovatelů být ve svém důsledku i porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Dle zákona je pozměňovací návrh omezen projednáváním bodem schůze, přičemž pozměňovací návrh poslance Doktora, na jehož základě se napadená ustanovení stala součástí zákona o bankách, nebyl uveden v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny, čímž byla porušena legislativní procedura stanovená zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacíím řádu Poslanecké sněmovny. Dle navrhovatelů je v rozporu s předepsanou procedurou, tedy ústavními legislativními pravidly, aby bylo hlasováno o zákoně v rámci bodu schůze Poslanecké sněmovny, který je věnován jinému zákonu a kde není uvedeno, že by se zákonem měl zabývat. Obsahuje i procedurální pochybení zákonodárce v případě napadených ustanovení jsou dle názoru navrhovatelů natolik četná a závažná, že společně ve svém součtu mohou již vést ke konstatování rozporu s ústavním pořádkem, a to se zásadou řádnosti a jasnosti právních předpisů, tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu, a se zákazem svévole při legislativní proceduře.

I. B) Vyjádření účastníků řízení

15. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

16. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zastoupená předsedou Ing. Miloslavem Vlčkem ve svém vyjádření ze dne 7. 11. 2006 uvedla, že uvedený návrh zákona č. 443/2006 Sb., kterým se též mění zákon č. 319/2001 Sb., byl předložen skupinou poslanců. Návrh Poslanecká sněmovna projednávala ve 4. volebním období nejprve jako sněmovní tisk č. 965. Po jeho neschválení ve 3. čtení dne 21. prosince 2005 byl předmětný návrh zákona navržen do sněmovního tisku č. 1222 na plénu Poslanecké sněmovny dne 19. dubna 2006 ve 2. čtení. Poslanecká sněmovna hlasovala o sněmovním tisku č. 1222 jako o celku ve 3. čtení dne 23. května 2006 a poměrem hlasů 156 pro návrh (ze 176 přítomných poslanců) návrh zákona schválila. Dne 21. června 2006 vyjádřil Senát vůli návrhem zákona se nezabývat. Předseda Poslanecké sněmovny podepsal návrh zákona dne 21. srpna 2006 a prezident republiky nechal mamě uplynout patnáctidenní lhůtu, kterou mu Ústava poskytuje, aniž zákon vrátil Poslanecké sněmovně anebo jej podepsal. Dne 8. září 2006 byl návrh zákona podepsán předsedou vlády a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

17. Podle názoru předkladatelů uvedeného v důvodové zprávě zajišťuje návrh zákona částečně zrovnoprávnění těch klientů bank v konkursu, kterým byly v minulosti pohledávky za bankami sanovány pouze na úrovni zákona, zatímco v jiných případech nad tento rámec, a zmírňuje tak zásadní nerovnost, která vznikla v důsledku nesystémových kroků při kompenzaci náhrad v minulosti. Požadavek na rovné zacházení s klienty všech bank nacházejících se v konkursu, stejně jako požadavek na rovné dostatečné odškodnění takovýchto klientů, je nutné považovat za zcela legitimní. Zákonem č. 319/2001 Sb. byl zaveden dvojitý systém odškodnění, diskriminující část klientů bankovního sektoru. Takovýto stav je z hlediska právní jistoty, předvídatelnosti práva a demokratické zásady rovnosti občanů České republiky zcela nežádoucí. Princip ochrany vkladů klientů bank formou příspěvků bankovních subjektů do Fondu pojištění vkladů je dle předkladatelů založen na solidární odpovědnosti všech subjektů bankovního trhu. Předkladatelé proto sledovali návrhem zákona dodatečné zhojení původní tvrdosti a nefunkčnosti systému odškodnění provedeného ve vztahu pouze k některým klientům bank nacházejících se nyní v konkursu, namísto ve vztahu ke všem klientům bank nacházejících se nyní v konkursu, a stejně tak odškodnění subjektů, které se na řešení tehdejší krizové situace, namísto Fondu, podílely. Podle předkladatelů je tedy nezbytné, aby byl i nadále zachováván a dodržován princip solidární odpovědnosti všech subjektů bankovního trhu v České republice a s tím související a logicky navazující odškodnění zúčastněných nebankovních subjektů, participujících namísto Fondu na řešení celé situace. Závěrem svého vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že zákonodárný sbor byl při projednávání a schvalování návrhu zákona v přesvědčení, že přijatý návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

18. Senát Parlamentu České republiky zastoupený předsedou MUDr. Přemyslem Sobotkou ve vyjádření ze dne 7. 11. 2006 nejprve popsal proceduru posouzení zákona č. 443/2006 Sb. Senátem. Zákon č. 443/2006 Sb. byl Senátu Poslaneckou sněmovnou postoupen jako návrh zákona dne 25. května 2006 a organizační výbor Senátu jej jako senátní tisk č. 362 (s. funkční období) určil k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Tento výbor na svém zasedání dne 15. června 2006 senátní tisk č. 362 projednal, avšak k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Plénum Senátu projednávalo návrh zákona obsažený v senátním tisku č. 362 na své 12. schůzi dne 21. června 2006. Po zpravidajské zprávě, ve které bylo pouze odkázáno na záznam z jednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, konstatující, že výbor nedospěl k většinovému stanovisku, bylo navrženo, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Před hlasováním o tomto návrhu vystoupila předsedkyně klubu otevřené demokracie, senátorka S. Paukrtová, která vyzvala plénum Senátu, aby návrh zákona pro nesouhlasný postoj vlády České republiky, Ministerstva financí zvlášť a České národní banky k němu byl postoupen do obecné rozpravy. Dále vystoupil místopředseda Senátu, senátor P. Pithart, který též požádal o postoupení návrhu zákona do obecné rozpravy z důvodu, že jde „o normu svým způsobem retroaktivní, nespravedlivou a znerovnoprávňující bankovní domy“. Nicméně při hlasování o návrhu usnesení Senátu „návrhem zákona se nezabývat“ bylo z přítomných 69 senátorů 39 senátorů pro, 18 proti.

19. K návrhu skupiny senátorů Senát dále uvedl, že nelze nepoukázat na skutečnost, že petit uvedený v návrhu na zrušení přechodných ustanovení je do jisté míry nepřesný a neúplný. Zákon č. 319/2001 Sb., není zákonem „o bankách“, jak je v návrhu uvedeno, nýbrž jeho název zní: „zákon, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů“; nic na této skutečnosti nemění ani chybný nadpis části druhé zákona č. 443/2006 Sb. (formálně vzato zákon pod názvem „č. 319/2001,

o bankách“ neexistuje), neboť z úvodní věty čl. II zákona č. 443/2006 Sb. je nepochybné, jaký zákon je novelizován. Je zřejmé, že novelizační ustanovení čl. II zákona č. 443/2006 Sb. byla inkorporována do čl. II zákona č. 319/2001 Sb., avšak následující čl. III zůstává nadále pouze součástí zákona č. 443/2006 Sb., a nedochází u něho k inkorporaci do jiného zákona; novelizace zákona č. 319/2001 Sb. je omezena jen na čl. II zákona č. 443/2006 Sb. Je nutno zdůraznit, že čl. III zákona č. 319/2001 Sb. obsahuje i po dalších novelizacích nadále jen ustanovení o jeho účinnosti, v žádném případě však ustanovení čl. III zákona č. 443/2006 Sb. jako samostatné ustanovení posledně jmenovaného zákona není inkorporováno do zákona č. 319/2001 Sb. Na tomto názoru Senát setrval i ve svém písemném vyjádření ze dne 19. 1. 2007 reagující na podání ze dne 9. 1. 2007, jímž navrhovatelé upřesnili petit svého návrhu.

20. Senát dále konstatoval, že je možné připustit, že zákonodárcem přijatá povinnost odškodnit klienty některých bank v rozsahu uvedeném v části druhé zákona č. 443/2006 Sb. do určité míry zasahuje do soukromého vlastnictví a porušuje legitimní očekávání dotčených subjektů (rozuměj bank, resp. Fondu pojištění vkladů), neboť na základě těchto ustanovení budou soukromé prostředky placené bankami a vybrané od klientů těchto bank vyplaceny nad rámec jejich dřívějších povinností, tím spíše, že v mnoha případech se tak zasáhne do již proběhlého či probíhajícího soudního řízení, aniž by nové skutečnosti mohly být kvůli běhu lhůt zohledněny. Větší rozsah plnění z Fondu by mohl s velkou pravděpodobností znamenat v případě krachu dalších bank zvýšené nároky na ostatní banky ohledně výše plnění do Fondu, nicméně nelze pominout, že k odškodnění nad rámec obecné úpravy v zákoně o bankách došlo, i když v menším rozsahu (a to jak z hlediska subjektů, tak předmětů), již na základě bodu 5 čl. II zákona č. 16/1998 Sb. V případě náhrad úspor zdaleka nejde o ojedinělý způsob odškodnění nad rámec obecné právní úpravy: např. na úseku pojištění vkladů u družstevních založen bylo oproti platnému právnímu stavu v době krachu družstevních založen odškodnění zvýšeno na základě bodu 1 čl. II zákona č. 212/2002 Sb. a stát dokonce vydal na pokrytí potřeb Zajišťovacího fondu družstevních založen na základě zákona č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních založen, dluhopisy, neboť v Zajišťovacím fondu nebylo dostatek prostředků na výplatu náhrad stanovených zákonem.

21. Nad rámec argumentů navrhovatelů, že napadená ustanovení trpí závažnými právními vadami, které by mohly ztížit či dokonce „znemožnit jakoukoliv interpretaci“ či umožnit různé výklady, Senát uvedl, že není vůbec zřejmé, v jakém vztahu či poměru je nová úprava uvedená v čl. II zákona č. 319/2001 Sb., ve znění bodu 1 a 2 čl. II zákona č. 443/2006 Sb., a úprava uvedená v čl. III zákona č. 443/2006 Sb. Vznikl totiž stav, podle kterého jsou stanoveny dva ve své podstatě nezávislé postupy týkající se klientů těchto bank, které se částečně překrývají, přičemž v obou těchto úpravách je stanoveno, že „vkladatelům bank ani jiným osobám v souvislosti s výplatou dodatečné náhrady dle tohoto přechodného ustanovení zákona nenáleží jiné nároky než ty, které vyplývají z tohoto přechodného ustanovení zákona“; nadto ohledně klientů Kreditní banky Plzeň, a. s., Plzeňské banky, a. s., a Union banky, a. s., (všechny v konkursu) jde o postupy platné a účinné od téhož dne, tj. od 18. září 2006.

22. Pokud se týče námítky navrhovatelů k proceduře, konkrétně k porušení zákazu svévole při legislativní proceduře, Senát konstatoval, že pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení (a schválené ve třetím čtení), kterými byly do projednávaného zákona včleněny zcela nesouvisící novely zákona, byly zejména v posledním volebním období Poslanecké sněmovny zcela běžným jevem. Jde o jev, který nepřispívá k přehlednosti právního řádu a k právní jistotě adresátů těchto změn, nicméně z hlediska formálního je zřejmé, že poslanec při podávání pozměňovacích návrhu není ve smyslu Ústavy ničím omezen.

23. Senát dále uvedl, že při posuzování návrhu je třeba vzít v úvahu další velmi závažné aspekty spočívající zejména v charakteru napadených ustanovení, neboť na jejich základě nepochybně nejenže vznikla nová legitimní očekávání (k odškodnění klientů jiných zkrachovalých bank nad rámec obecné úpravy již v minulosti došlo), ale v mnoha případech vznikla po účinnosti zákona dokonce i nová práva. Je na Ústavním soudu, aby posoudil, zda námítky navrhovatelů vůči napadeným ustanovením jsou tak závažné, že je namíste tato ustanovení zrušit, a tím připustit pozbytí již nabytých práv, což se jeví značně problematickým zejména u drobných vkladatelů zkrachovalých bank, kteří nejsou postupníky.

I. C) Vyjádření amici curiae

24. Ústavní soud si dne 2. 11. 2006 vyžádal stanoviska České národní banky a České bankovní asociace týkající se otázky ekonomických důsledků zahájení dodatečných náhrad za vklady z Fondu pojištění vkladů na základě přijaté změny zákona o bankách, a to jak z obecného hlediska, tak z hlediska dopadů na platební schopnost a fungování Fondu, a dále vyjádření k problematice souladu přijaté úpravy dodatečných náhrad s právem ES, kde je oblast pojištění vkladů upravena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES.

25. Česká národní banka, zastoupena guvernérem Ing. Zdeňkem Tůmou, ve svém stanovisku ze dne 20. 11. 2006 k problematice ekonomických důsledků uvedla, že finanční rezervy Fondu pojištění vkladů k 30. 9. 2006 představují cca 6,3 mld. Kč. Dodatečné náhrady vkladů budou představovat cca 3,84 mld. Kč (částka bude upřesněna až po předání podkladů k výplatě náhrad od všech bank). Rezervy Fondu se tak sniží na cca 2,46 mld. Kč. Realizace výplaty dodatečných náhrad nebude mít okamžitý přímý dopad na odvod příspěvků bank do Fondu, nicméně v případě nové pojistné události by velmi reálně mohlo dojít k situaci, že by Fond neměl dostatek finančních prostředků právě díky nyní uzákoněné výplatě dodatečných náhrad. Důsledkem toho by bylo zdvojnásobení odvodové sazby bank dle ustanovení § 41k zákona o bankách. Vyplacení nadstandardních náhrad samozřejmě výrazně oddaluje moment naplnění Fondu na úroveň umožňující uzákonit pokles odvodové sazby, popř. úplně zastavit odvádění příspěvků. K tomu je třeba zmínit, že současná výše odvodové sazby představuje pro tuzemské banky značnou konkurenční

nevýhodu. Sazba je relativně vysoká zejména z důvodu opakovaných novelizací zákona o bankách uzákoňujících dodatečné nadstandardní odškodňování.

26. Novelizace zákona o bankách, které vedou k nadstandardnímu odškodňování, dle stanoviska České národní banky výrazně zhoršují pozici Fondu jako potenciálního dlužníka. V ustanovení § 41i zákona o bankách je přitom zakotveno: „V případě, že prostředky Fondu nepostačují k vyplacení zákonem stanovených náhrad, obstará si Fond potřebné peněžní prostředky na trhu. Fond je povinen dbát, aby podmínky, za kterých jsou peněžní prostředky Fondu poskytnuty, byly pro něj co nejvýhodnější.“. Je zřejmé, že případní věřitelé nebudou ochotni půjčovat za nízké úrokové sazby dlužníkovi, jehož budoucí finanční situace je nepředvídatelná v důsledku reálného nebezpečí poslaneckých aktivit vedoucích k opakovanému vyčerpávání jeho zdrojů. Jako potenciální dlužník se tak Fond stává pro investory nečitelným, a nemusí být proto trhem jako dlužník akceptován, popř. bude akceptován pouze v pozici rizikového dlužníka, tedy za úrokové sazby výrazně vyšší, než jakých by mohl na trhu docílit za normálních okolností. V této souvislosti je třeba zmínit, že po integraci dohledu nad finančním trhem se vztahuje systém pojištění pohledávek z vkladů, zakotvený v zákoně o bankách, i na spořitelni a úvěrní družstva. Je proto jen otázkou času, kdy v Poslanecké sněmovně zazní požadavky na čtyřmiliónové odškodnění pro členy dříve zkrachovalých spořitelních a úvěrních družstev.

27. K otázce souladu přijaté úpravy dodatečných náhrad s právem ES (směrnici č. 94/19/ES) Česká národní banka ve svém stanovisku uvedla, že nesoulad spatřuje zejména v těchto skutečnostech:

a) Rozpor s článkem 11 výše uvedené směrnice, který stanoví:

„Aniž tím jsou dotčena jiná práva, která mohou mít podle vnitrostátních právních předpisů, mají systémy provádějící platby z pojištění právo vstoupit do práv vkladatelů v likvidačním řízení až do výše svých plateb.“. V důsledku retroaktivního působení zákona budou z hlediska Fondu zmeškány veškeré lhůty pro přihlášení pohledávek v konkursním řízení. Tím dochází k jednoznačnému porušení článku 11 s negativními dopady do hospodaření Fondu.

b) Rozpor s duchem směrnice vyjádřeným v preambuli směrnice:

„... vzhledem k tomu, že by na jedné straně minimální úroveň pojištění předepsaná touto směrnicí neměla ponechat bez ochrany příliš velkou část vkladů v zájmu ochrany spotřebitele i v zájmu stability finanční soustavy; že by na druhé straně nebylo vhodné stanovit ve Společenství takovou úroveň ochrany, která by v určitých případech mohla ve svém důsledku podpořit neobežtetné řízení úvěrových institucí; že se zdá být rozumným stanovit harmonizovanou minimální úroveň pojištění ve výši 20 000 EUR; že může být třeba omezených přechodných opatření, jež by umožnila stávajícím systémům přizpůsobit se této částce.“. Napadená část zákona č. 443/2006 Sb. je podle názoru ČNB v rozporu se smyslem směrnice, jelikož jejím deklarovaným cílem není jen ochrana drobných vkladatelů a posilování stability bankovní soustavy, ale i boj proti tzv. morálnímu hazardu a neobežtetnému chování bank.

c) Rozpor s článkem 9, který v odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úvěrové instituce poskytl současným i případným vkladatelům informace potřebné k určení systému pojištění vkladů, jehož jsou instituce a její pobočky členy uvnitř Společenství, nebo alternativního uspořádání stanoveného v čl. 3 odst. 1 druhém pododstavci nebo v čl. 3 odst. 4. Vkladatelé musí být informováni o ustanoveních systému pojištění vkladů nebo případného alternativního uspořádání, včetně výše a rozsahu krytí poskytovaného systémem pojištění vkladů.“. Z uvedeného znění vyplývá, že všichni vkladatelé musí obdržet informace před uložením vkladů a musí jim být předem zcela zřejmé, jaké jsou podmínky pojištění. V důsledku série retroaktivních novelizací zákona o bankách vkladatelé v České republice dlouhodobě nedostávají pravdivé informace o fungování systému pojištění vkladů a jejich případná investiční rozhodnutí mohou být vlivem informací, které se následně ukáží jako nepravdivé, deformována.

d) Nad rámec dotazu ČNB upozornila i na možný rozpor napadených ustanovení s ustanovením článku 87 Smlouvy o založení Evropského společenství, který stanoví:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak.“. V případě napadených ustanovení jde podle názoru ČNB o podporu poskytovanou České pojišťovně státem, byť z prostředků Fondu. Taktó vyplácená náhrada přitom nemá z ekonomického hlediska žádné opodstatnění, jelikož dříve poskytnuté plnění této pojišťovny vkladatelům bylo v souladu s jejím tehdejší podnikatelským záměrem (eliminace reputačního rizika), vyplývalo z jejího postavení ve finanční skupině a bylo dobrovolné.

28. Stanovisko České bankovní asociace Ústavní soud obdržel dne 21. 11. 2006. V něm Česká bankovní asociace zastoupená výkonným ředitelem Ing. Petrem Špačkem uvedla, že podporuje názor skupiny senátorů formulovaný v jejich podání, neboť se shodně domnívá, že ustanovení napadeného zákona jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a dále v rozporu s pravidly pro pojištění vkladů nastavenými v právu ES. Současně zákon retroaktivním založením nedovolené veřejné podpory představuje závažné porušení Smlouvy o založení ES. Dále ve svém stanovisku podrobně popsala vývoj pojištění pohledávek z

vkladů a nadstandardního odškodňování od roku 1994 podnes. Ve svém vyjádření také upozornila na relevantní komunitární právo a jeho obsah.

29. Dne 12. 2. 2007 Ústavní soud obdržel nevyžádané vyjádření Občanského sdružení klientů Union banky (dále též „UB“). V tomto vyjádření je uvedeno, že v případě zrušení zákona č. 443/2006 Sb. dojde „ke zcela bezprecedentnímu porušení základních ústavních práv členů Občanského sdružení klientů UB, kteří se tak cítí být návrhem přímo dotčeni“. Dále vyjádření popisuje vznik soukromých bank v České republice v období vytváření soukromého bankovního sektoru, tedy období transformace bankovníctví. Uvádí, že prakticky nefungoval kvalitní bankovní dohled a neexistovaly kvalitní záruky k vytvoření a zachování rovných soutěžních podmínek pro banky vlastněné státem na straně jedné a pro nově vznikající soukromé banky na straně druhé. Již z tohoto důvodu byla pozice soukromých bank, jakož i orientace vkladatelů na trhu bankovních služeb velmi obtížná. Tato situace spolu s opakovanými krizemi v hospodářství vedla k tomu, že se soukromé banky dostávaly do hospodářských potíží, v důsledku nichž přišla řada vkladatelů následně o své úspory. Šlo o špatnou bankovní a peněžní politiku státu, jakož i nedostatečně důslednou regulační politiku státu v bankovníctví a zřejmě z těchto důvodů bylo následně rozhodnuto o poskytnutí náhrady vkladatelům za znehodnocené vklady ze strany státu až do výše 4 mil. Kč na vkladatele. Nejprve poskytovala náhrady ČNB a Ministerstvo financí, později byly poskytnuty náhrady klientům zkrachovalých bank na základě zákonů úprav. S ohledem na uvedené lze považovat za důvodné i očekávání vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky, že jim jejich vklady budou hrazeny za stejných podmínek a ve stejné výši jako dříve odškodněným vkladatelům. Napadený zákon tedy odstraňuje faktickou diskriminaci vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky ve srovnání s vkladateli např. Pragobanky, Universal banky, Moravia banky a dalších, a je tedy v souladu s požadavkem rovnosti v právech, který plyne z Listiny základních práv a svobod. Občanské sdružení klientů UB ve svém vyjádření zcela odmítlo argumentaci senátorů požadujících zrušení napadeného zákona, což dále odůvodnilo. Závěrem navrholo, aby byl návrh skupiny senátorů zamítnut.

30. Dne 13. 2. 2007 bylo Ústavnímu soudu doručeno podání klientky Union banky, a. s., nazvané jako vyjádření k návrhu na zrušení části zákona č. 319/2001 Sb., ve znění zákona č. 443/2006 Sb. I. L. zmocnila k podání vyjádření advokáta JUDr. P. D., LL.M., Ph.D., což bylo osvědčeno předložením plné moci. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl. ÚS 52/03, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 35, nálež č. 152, vyhlášen pod č. 568/2004 Sb.) je okruh účastníků řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dán zákonem a jejich výčet rozšiřovat rozhodnutím Ústavního soudu nelze. Účelem řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je ochrana v ústavním pořádku obsažených principů a veřejných statků, z čehož plyne, že v tomto řízení může Ústavní soud akceptovat vyjádření „přátel soudu“, tj. takových osob, které nesledují pouze svůj soukromý zájem, nýbrž jsou schopny již ze své podstaty zohledňovat veřejný zájem v podobě zmíněných principů a veřejných statků. Zatímco v případě Občanského sdružení klientů UB jako zájmového sdružení bylo možno naznačenou kvalitu dohledat, nelze totéž říci o soukromé osobě, která se cítí být návrhem senátorů bezprostředně dotčena, a ve vztahu k Ústavnímu soudu je v postavení osoby uplatňující toliko svůj soukromý zájem. Tomuto účelu však řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů neslouží, a proto Ústavní soud podání I. L. nemohl akceptovat jako vyjádření tzv. „přítele soudu“.

I. D) Důkazní materiály získané Ústavním soudem z veřejných zdrojů

31. Ústavní soud si jako podklad pro své rozhodnutí opatřil také stenozáznamy z jednání Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich výborů, dále jejich usnesení a sněmovní tisky volně dostupné v digitální knihovně na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky na www.psp.cz a www.senat.cz, a také zápisy z 11., 12. a 13. schůze Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury dostupné na www.senat.cz.

I. E) Ústní jednání před Ústavním soudem

32. Při ústním jednání před Ústavním soudem, které se konalo dne 15. 2. 2007, účastníci řízení ve svých závěrečných vyjádřeních pouze zopakovali a shrnuli svá stanoviska, jež byla obsahem jejich písemných podání doručených Ústavnímu soudu.

II.

Popis legislativní procedury přijímání napadených ustanovení zákona

33. Z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, připojených příloh a dokumentů dostupných elektronickou cestou Ústavní soud zjistil, že původní návrh zákona předložila Poslanecká sněmovná skupina poslanců dne 21. 12. 2005 (sněmovní tisk č. 1222/0 – Novela zákona o zrušení Fondu národního majetku), přičemž navrhli projednávání návrhu zákona tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení. Tento návrh zákona byl vládě předložen k vyjádření stanoviska dne 22. 12. 2005. Její stanovisko s připomínkami k návrhu bylo rozesláno poslancům dne 20. 1. 2006 jako sněmovní tisk č. 1222/1. Organizační výbor dne 25. 1. 2006 projednání návrhu zákona doporučil, určil zpravodaje a navrhl přikázat k projednání rozpočtovému výboru. 1. čtení proběhlo dne 16. 3. 2006 na 54. schůzi, kde byl návrh projednán v obecné rozpravě. Sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení, a přikázala návrh zákona k projednání rozpočtovému výboru (usnesení č. 2321). Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a dne 10. 4. 2006 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk č. 1222/2, v němž návrh doporučuje schválit. Ve 2. čtení původní návrh zákona nejprve prošel obecnou rozpravou dne 19. 4. 2006 na 55. schůzi a poté podrobnou rozpravou, v níž byl podán i napadený pozměňovací návrh, který byl obsahem tisku č. 1222/3. Tento pozměňovací návrh byl rozeslán poslancům dne 21. 4. 2006. 3. čtení proběhlo dne 23. 5. 2006 na 56. schůzi, kde bylo hlasováno pod pořadovým číslem 16 o napadeném pozměňovacím návrhu. Pro něj se vyslovilo ze 167

přítomných poslanců a poslankyň 142, proti 3. Nato byl schválen návrh zákona (usnesení č. 2470), poté, co s ním vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas, když z přítomných 172 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 156, proti 3.

34. Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. 5. 2006 návrh zákona Senátu jako tisk č. 362/0. Organizační výbor stanovil garančním výborem výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který návrh projednal dne 15. 6. 2006 a přijal usnesení č. 7, které bylo rozdáno jako tisk č. 362/1. Návrh byl projednán dne 21. 6. 2006 na 12. schůzi Senátu, kde bylo přijato usnesení se návrhem nezabývat (usnesení č. 499), když z přítomných 63 senátorů a senátorek bylo 39 pro, 18 proti a 6 se hlasování zdrželo.

35. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 21. 8. 2006. Prezident zákon v zákonné lhůtě nepodepsal ani nevrátil zpět Poslanecké sněmovně. Schválený zákon byl poté dne 11. 9. 2006 doručen k podpisu premiérovi. Zákon byl vyhlášen dne 18. 9. 2006 ve Sbírce zákonů v části 144 pod č. 443/2006 Sb. a účinnosti nabyl dnem vyhlášení.

III.

Referenční hlediska pro posouzení návrhu

III. A) Princip právního státu a demokratického legislativního procesu

36. V rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 21/01 Ústavní soud uvedl, že: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. (Jako zřejmě nejmarkantnější příklad, kdy tak Poslanecká sněmovna zcela účelově a nevhodně učinila, bylo přijetí zákona č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo, o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, a o změně zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, do kterého byla zcela nesystémově zahrnuta též změna zákona č. 424/1991 Sb.) Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká neřidka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, nálež č. 14, s. 97, vyhlášen pod č. 95/2002 Sb.).

37. Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule Ústavy, resp. účel fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

38. Z uvedeného plyne, že i Parlament České republiky, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejich orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátům těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodármě díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.

39. Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírky zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které nezalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit. Souvisejícím problémem je také prospektivnost práva, neboť řídit se jím mohou jen v budoucím konání.

40. V tomto kontextu má též význam mluvit – po vzoru práva na dobrou správu – též o „právu na dobré zákonodárství“, jež právní věda, a nejen česká, spojuje s principy demokratického právního státu (Čebišová, T.: Právo na dobré zákony (?), in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2005, s. 84 násl.).

41. Podle L. Fullera patří mezi základní modely rozhodování v demokracii soudní proces a hlasování v rámci zastupitelských sborů (Fuller, L.: Morálka práva, Praha 1998, cit. dle Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005). Parlamentní rozhodování se týká případů obecných; v jeho prospěch vyznívá výhrada zásadních rozhodnutí přijímaných v parlamentní proceduře, která zajišťuje zvažování předmětu, o němž je rozhodováno, za účasti politických stran, které představují organizované zájmy občanské veřejnosti. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Každá z institucí tvořících či aplikujících právo je definována formálními znaky, mj. procedurami, jež slouží naplňování účelu dané instituce. Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionalitu zákonodárství (procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod. (Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005). Parlamentní procedury jsou ostatně též významným prvkem dotváření podoby dělby moci a podmínek politické soutěže ve státě (Kabele, J.: Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodů Československa a České republiky. Praha, Karolinum 2005, s. 205).

42. Demokratické zákonodárství z historického hlediska lze vysvětlovat též jako přenesení myšlenky soudního procesu na politický proces v podobě tvorby zákonů. Jak známo, anglický parlament měl historické kořeny v Curia Regis, tj. v orgánu, který měl funkci judikatorní a funkci dotváření práva. Jeho zákonodárná funkce byla vždy chápána jako dotváření práva v širších souvislostech (Court of Parliament). Zákonodárce tak plnil roli „urychlovače“, „usměrňovače“ a „nařizovatele“ další tvorby práva. Common law existovalo jako soudcovské právo ještě před zákony a vedle nich. Politická moc tak byla nucena k využívání mocenských, názorových a zájmových rozporů v procesně upraveném diskursu, který ůstil do závazného rozhodnutí (Kriele, M.: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, WdeG Berlin 1971, s. 50 a násl.).

43. Konečně pro C. Schmitta je parlamentarismus jako forma vlády otevřenou argumentativní diskusi, v níž jsou konfrontovány rozdíly a názory – politická moc je tím nucena k diskusi, která umožňuje veřejnou kontrolu (Schmitt, C.: The Crisis of parliamentary Democracy, London 1994, cit. dle Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005).

44. Podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, jde v parlamentu o možnost slyšení zástupců všech politických stran v něm zúčastněných. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy.

45. Vedle materiální kvality však je složkou „správného“ nebo „dobrého“ práva též kvalita formální. Jde zde o tzv. formální hodnoty práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S.: Essays in Legal Theory. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Obdobně mluví N. McCormick o etice legalismu, pro kterou jsou příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota (cit. podle Příbáň, J.: Disidenti práva, Praha 2001). Podstatou těchto úvah je poznání, že podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat. Česká právní věda v této souvislosti zdůrazňuje požadavky bezrozpornosti, tj. souladnosti a jednoty právního řádu (Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla. Olomouc 2000).

46. Bez důležitosti dodržování parlamentních procedur ostatně upozorňuje i česká právní věda, a to tím spíše, že jejich převážná část má charakter zákonné úpravy. Vychodiskem je již teze V. Knappa: „Nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže“, přičemž jedním z příkladů nezákonnosti je porušení kogentních předpisů o tvorbě práva (Knapp, V.: Teorie práva. Praha, C. H. Beck 1995, s. 107). Je-li zákonodárský proces právním procesem s formálně přesně vymezenými pravidly, na jejichž dodržování je nutno s ohledem na důsledky přísně trvat, „je na pováženou, že trvání na pravidlech parlamentní procedury je zažito daleko méně než na respektování např. soudních řádů, ačkoli výsledek zákonodárského procesu (zákon) má celospolečensky daleko závažnější dopad než procesní pochybení při vydání jednotlivého rozsudku.“ (Filip, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jedinci řád výslovně nezakazuje, Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343). Také Ústavní soud, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 se vyjádřil k nutnosti dodržování procesních pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí, fka: „Ústavní soud v řadě svých náleží, dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci, opakovaně vyzval zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárského procesu a v něm přijatých aktů

(právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces *sui generis* – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztráčet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zřejmější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, nálež č. 117, s. 25, vyhlášen pod č. 476/2002 Sb.).

47. Z principu materiálně chápáného právního státu plyne i požadavek na dělbu moci, který má povahu hodnotovou. Dělbá moci je zároveň i strukturální elementem Ústavy. Následující charakteristiku dělby moci provedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, kde uvedl: „v tomto státě je ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy zdrojem veškeré státní moci lid, vykonávající ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Již z tohoto úvodního konstatování lze dovodit, že v samotném základu našeho ústavního systému je zakotven princip dělby státní moci, princip, vycházející z myšlenky, že v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímto zneužití, který se stal garancí proti libovůli a zneužití státní moci a v podstatě i zárukou svobody a ochrany jednotlivce, princip, který je výsledkem a reflexí dosavadního historického, myšlenkového a institucionálního vývoje, na němž se kupř. v novověku podílely takové výrazné osobnosti, jaké představují John Locke a Charles de Montesquieu, institucionálně pak kupř. britský parlament a britská justice. Není úkolem Ústavního soudu, aby v situaci, kterou lze považovat za již danou, se blížeji zabýval vývojem a příčinami vzniku tohoto principu. Leč přesto považuje za nezbytné jen ve stručnosti konstatovat, že v samotných základech uvedeného principu je obsaženo v empirických poznatcích zakotvené přesvědčení, že lidskému myšlení a společenským dějům nebylo možno nikdy přisuzovat jen racionální charakter, neboť obsahovaly i evidentní iracionální prvky, a navíc, racionalita myšlení se nikdy plně nekryla s racionalitou jednání. Jako vyjádření již existujícího stavu je totiž „vláda všech“ pouhou ideologickou formulí, často zastírající zcela opačný sociální stav. V sociální situaci vyznačující se vnitřní i vnější nedostatkovostí jednotlivce i celé společnosti mohou být základní lidské potřeby uspokojovány a současně i udržován alespoň směr k cíli, jaký představuje demokracie, pouze cestou konfliktního vyrovnávání jednotlivých zájmů.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nálež č. 78, s. 273, vyhlášen pod č. 349/2002 Sb.). Toto hledisko nazírání na dělbu moci je také důvodem k ústavnímu vymezení součinnosti jednotlivých mocí, v daném případě specificky exekutivy a legislativy v průběhu legislativního procesu (čl. 41 odst. 2 a zejména čl. 44 odst. 1 Ústavy, viz níže).

48. Velmi intenzivně je nedostatek součinnosti mezi vládou a parlamentem v průběhu legislativního procesu pocítován v případě příjímání právních norem, které mají dopady na státní rozpočet. Je nepochybně odpovědností vlády dbát na dodržování státního rozpočtu jako klíčového nástroje vládnutí a má-li vláda této své povinnosti dostát, musí mít i účinné nástroje k tomu, aby zamezila subverzivnímu jednání parlamentu. Tento požadavek úzce souvisí právě s dělbou moci a s řádným výkonem funkcí jednotlivých ústavních orgánů v jejím rámci. Jen na okraj Ústavní soud zmiňuje, že v jiných státech je tento specifický požadavek řešen ústavami či jednacími řády tamních parlamentů. Jako příklad lze uvést SRN a Španělsko, kde ke všem návrhům zákona, které mají dopady na státní rozpočet, musí dávat souhlas vláda.

III. B) Princip ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní proces

49. Pro řešení případu je rozhodující odlišení pojmu „pozměňovací návrh“ a pojmu „návrh zákona“. Zatímco návrh zákona je upraven v různých souvislostech Ústavou (čl. 41, 42, 44 – 48), pozměňovací návrh zmiňuje toliko zákon č. 90/1995 Sb., o jednáních řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „JRPS“), odhlížíme-li od Ústavou upravených vztahů mezi oběma parlamentními komorami (o „pozměňovacím návrhu“ se v této souvislosti Ústava zmiňuje – viz čl. 46 odst. 2, čl. 47 odst. 2, 3 a 4, čl. 50 odst. 2). Návésti ustanovení § 63 odst. 1 JRPS stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „k projednávání věci.“ Tyto návrhy se mají vztahovat „k určité věci projednáváného bodu.“ Ustanovení § 63 odst. 1 bod 5 JRPS opravňuje poslance k podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na první jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona (podobně Schorm, V.: Bezstarostná jízda, Správní právo č. 2/2000, s. 65 a násl.).

50. Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U. S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdci („legislative riders“), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní formu pozměňovacích návrhů.

51. Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ nazývaný „wild riders“ (tzv. divocí jezdci). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy, jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžil označení tzv. „přílepek“. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného

zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Je zřejmé, že i intenzita změn obsažených v přílepku by mohla být sama o sobě problémem, byl-li by předkládán k souvisejícímu návrhu zákona (v tomto případě by se ovšem nejednalo o klasický přílepek, nýbrž spíše o pozměňovací návrh, vybočující svou intenzitou), což se ovšem v procesu přijímání „přílepkového pozměňovacího návrhu“ neheší, neboť ve třetím čtení procesu přijímání zákonů není pro debatu tohoto druhu prostor. Tím se jen násobí a rozšiřuje nebezpečí používání přílepkové techniky.

52. Pravidlo úzkého vztahu (germaneness rule) se v americkém Kongresu užívá od roku 1789 a dnes je obsaženo v jedním řádu Kongresu a bývá uznáváno za fundamentální pravidlo legislativního procesu (obdobně klasická příručka Mason's Manual of Legislative Procedure, 1989, čl. 402 /Amendments Must Be Germane/, s. 264 – 265). Toto pravidlo vyjadřuje požadavek, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván. Je založeno na ideji, že sněmovna smí v určitou dobu projednávat pouze jedinou věcně vymezenou materii. Jeho účelem je zabezpečit řádnou proceduru, ve smyslu řádně informované a věcně připravené rozpravy, a zabezpečit pružnost a efektivitu jednání sněmovny. Je-li vznesen pozměňovací návrh, který koliduje s tímto pravidlem, lze tento fakt jiným členem sněmovny namítnout. Na tom, kdo namítá, také leží důkazní břemeno prokazovat kolizi pozměňovacího návrhu s pravidlem. Po vznesení námítky kolize s tímto pravidlem předsedající nejdříve posoudí povahu a účel ustanovení projednáváného návrhu zákona a poté vztah namítaného pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení. Z tohoto pravidla vyplývá, že pozměňovací návrh se musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednáváného návrhu zákona anebo jeho části. Mezi posuzovaná kritéria patří zejména následující kritéria, přičemž ke konstatování kolize pozměňovacího návrhu s pravidlem postačí i nenaplnění jen některého z nich:

ač“ pozměňovací návrh se musí vztahovat k předmětu posuzovaného návrhu zákona,

ač“ fundamentální účel pozměňovacího návrhu musí mít úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednáváného návrhu zákona,

ač“ úprava specifického předmětu nesmí být pozměněna ustanovením obecné povahy,

ač“ obecný předmět může být měněn specifickým návrhem,

ač“ pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, nelze považovat za návrh mající úzký vztah.

53. Prezidentský systém USA se nicméně vyznačuje vysokou mírou autonomie Kongresu odděleného od výkonné moci. Proto je inspirativnější zkoumat poměry parlamentních či poloprezidentských režimů. Např. velmi subtilně je nakládání s pozměňovacími návrhy upraveno ve Francii, a to ze značné části judikaturou Ústavní rady (Schorm, V.: Zákonodárny proces ve Francii. Rigorózní práce obhájená na Právnické fakultě MU v Brně, 2000, s. 124 násl.). Vychází se z toho, že dodatek (pozměňovací návrh) musí mít vazbu na diskutovaný text návrhu zákona (akcesorický vztah: obsahová změna, upřesnění, provázání s jinými souvisejícími ustanoveními právního řádu). V případě myšlenkového nesouladu by šlo o nepřípustné „legislativní jezdecké“, tj. cizorodá ustanovení. Ústavní rada začala již v 80. letech minulého století samostatně posuzovat vztah zákonodárné iniciativy a práva podávat pozměňovací návrhy, a to bez ohledu na to, jak ta která sněmovna posoudila přípustnost pozměňovacích návrhů. Motivována byla zvláště velkým nárůstem počtu pozměňovacích návrhů, jimiž chtěli poslanci a senátoři obejít podmínky zákonodárného procesu (zrychlit, uniknout pozornosti apod.).

54. Na Novém Zélandu jsou podmínky přípustnosti pozměňovacího návrhu jasně stanoveny jednak odlišením od návrhu na zamítnutí předlohy, jednak především kritériem relevance (vztah k věci, jež má být měněna – bod je dán zařazením do pořadu, tematicky omezuje řečníky i navrhovatele) (McGee, D.: Parliamentary Practice in New Zealand. Wellington, 3. vyd. 2005, zejm. s. 216 – 217). Obdobně tomu je v australském Senátu, kdy se pozměňovacím návrhem miní vypuštění slova, nahrazení slova jiným či doplnění nového slova, ovšem při respektování zásady vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu měněnému (Evans, H. (ed.): Odgers' Australian Senate Practice. Canberra, 11. vyd. 2002, s. 184 – 185). Srovnatelnou pozornost věnuje tomuto problému i německá nauka, včetně kritiky tzv. utajených zákonů (Geheimgesetzgebung), které jsou výsledkem nesouvisejících poslaneckých pozměňovacích návrhů, jež se nepromítají do názvu zákona. Taková praxe porušuje zásady transparency tvorby práva i iniciativního práva a mate jak poslance, tak i adresáty práva (Klein, E.: Gesetzgebung ohne Parlament? Berlin, De Gruyter Recht, 2004, s. 16 – 17). Pozměňovací návrhy mají být primárně připraveny odbornými výbory, mají měnit jen předloženou předlohu, případně být v bezprostřední souvislosti s ní, neboť „přidávky“ k zákonu by pouze obcházely zákonodárnou iniciativu (Schneider, H.: Gesetzgebung. Heidelberg: C. F. Müller, 2. vyd. 2002, s. 84).

55. Jak bylo výše uvedeno, Ústava České republiky do jisté míry upravuje problematiku návrhu zákona, a to v hlavě druhé pojednávající o moci zákonodárné. Je proto zřejmé, že institut návrhu zákona by měl být ovládnut principy, které jsou uplatňovány pro výkon moci zákonodárné. Tyto principy je třeba hledat ve spojení s funkcemi této moci, jak bylo naznačeno shora. Určující charakteristikou parlamentu jsou svoboda, rovné, všeobecné volby jeho členů, jejich svobodný mandát, dále zásada veřejnosti zásadně uplatňovaná při projednávání zákonů, jakož i většinový princip rozhodování. Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti.

56. V parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů, a tím spíše k interpretaci toho, co jest třeba považovat za návrh zákona.

III. C) Pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu

57. V první řadě je třeba považovat za garanta dodržování pravidel parlamentní procedury předsedu Poslanecké sněmovny, resp. předsedajícího. Těmto osobám jsou při projednávání návrhů zákonů v příslušné legislativní fázi doručovány všechny návrhy včetně návrhů označených jako pozměňovací návrhy. Nepochybně je oprávněním ba povinností (byť nevykonávanou) těchto osob posoudit, zda návrh označený jako pozměňovací návrh jím skutečně v materiálním smyslu je, tak, jak bylo osvětleno výše. K tomuto postupu předsedajícího nepochybně opravňují řádně interpretovaná ustanovení § 59 odst. 4 a § 63 odst. 1 JŘPS. Podle názoru právní vědy, „je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně nesouvisejícím, tzn. pouze zdánlivém pozměňovacím návrhu. Stejně tak by vláda měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.“ (Kysela, J.: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, Právní zpravodaj č. 7/2006).

58. Projednání návrhů zákona v druhé komoře Parlamentu České republiky, tj. v Senátu, představuje pojistku, jejímž úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci možnosti, které jsou Senátu dány, byť je zřejmé, že žel jde o možnosti omezené.

59. Další pojistkou ve smyslu kontroly řádného legislativního procesu je využití práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy. Funkce prezidenta v rámci legislativního procesu jistě není politickou funkcí, neboť funkce prezidenta republiky nespočívá ve tvorbě konkurenční politiky ve vztahu k vládě. Prezident republiky je Ústavou koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce Ústavy, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava svěřuje, tj. cestou uplatnění prezidentského veta.

60. Selžou-li předchozí výše naznačené pojistky, může přijít ke slovu Ústavní soud, je-li osloven řádným návrhem podaným aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavnímu soudu ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Toto ustanovení ukládá Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl: „V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvazně také život občanů v něm, spočívá; takovýto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“.

IV. Vlastní přezkum

61. Ústavní soud v první řadě považuje za potřebné vymezit v souzené věci způsob a míru ústavněprávního přezkumu. Ústavní soud především konstatuje, že navrhovatelé zpochybnili nejen meritorní podstatu napadených ustanovení zákona, nýbrž i způsob jejich přijetí. Při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je Ústavnímu soudu uloženo kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, aby zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, a dále aby zkoumal, zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem. Jelikož v projednávané věci je v rámci této tripartice (ústavní konformita obsahu, kompetence a procedura) zpochybňováno i dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí napadených ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., musel se Ústavní soud nejprve zabývat ústavností procedury přijímání zákona. Je totiž zřejmé, že ze znění ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nelze dovodit pořadí zde uvedených zkoumaných aspektů, neboť by nešlo o logicky navazující kroky. Namísto výkladu gramatického, resp. doslovného znění tohoto ustanovení je třeba použít jeho logický výklad, který velí nejprve zkoumat kompetenci, posléze proceduru a nakonec obsah napadeného ustanovení.

62. O kompetenci Parlamentu České republiky neměl Ústavní soud pochyb, a proto bylo možné přistoupit k přezkumu procedury přijímání napadených ustanovení.

63. Pro přezkum ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání napadených ustanovení zákona je nutné zabývat se průběhem legislativního procesu, který přijetí a vydání zákona, jehož součástí napadená ustanovení jsou, předcházela. Jak bylo výše podrobněji popsáno (viz bod II.), byl dne 21. 12. 2005 předložen Poslanecké sněmovně návrh poslanců M. Haška, M. Krause a J. Dolejša na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku),

(sněmovní tisk č. 1222/0). Jak vyplývá ze stenografického zápisu 55. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 19. 4. 2006, byl při projednávání citovaného návrhu zákona ve 2. čtení v podrobné rozpravě přednesen poslancem M. Doktorem pozměňovací návrh, jenž obsahoval napadená ustanovení. Ostatně sám předkladatel tohoto pozměňovacího návrhu uvedl, což vyplývá ze stenografického zápisu 55. schůze i z příloh, které navrhovatelé k návrhu přiložili, že návrh obsahově totožný s jeho pozměňovacím návrhem byl již nejméně jedenkrát předkládán Poslanecké sněmovně jako samostatný návrh zákona a projednáván jako sněmovní tisk č. 965 – Novela zákona o bankách. Tento samostatný návrh však poté, co k němu vydala vláda dne 26. 5. 2005 nesouhlasné stanovisko, nebyl na 51. schůzi PS dne 21.12. 2005 ve 3. čtení schválen.

64. Předmětný pozměňovací návrh poslance M. Doktora byl přednesen ve 2. čtení a zařazen do tisku č. 1222/3. Tímto pozměňovacím návrhem byl doplněn název původního návrhu zákona o slova „...a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů“. Dále jím za čl. I návrhu zákona byla vložena nová část druhá, která včetně nadpisu zněla: „Část druhá - Změna zákona č. 319/2001 Sb., o bankách, a která obsahovala napadená ustanovení, jež mění a doplňuje úpravu vyplacení dodatečných náhrad z Fondu pojištění vkladů. O tomto pozměňovacím návrhu pak bylo ve 3. čtení dne 23. 5. 2006 na 56. schůzi hlasováno po pořadovým číslem 16, kdy se pro jeho přijetí vyslovilo ze 167 přítomných poslanců a poslankyň 142, proti 3. Nato byl takto pozměněný návrh zákona Poslaneckou sněmovnou schválen (usnesení č. 2470).

65. Poté Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. 5. 2006 návrh zákona Senátu jako tisk č. 362/0. Návrh byl Senátem projednán dne 21. 6. 2006 na 12. schůzi, kde bylo přijato usnesení se návrhem nezabývat (usnesení č. 499). Jak vyplývá ze stenozáznamu z 12. schůze Senátu, přednesl v průběhu jednání místopředseda Senátu, senátor P. Pithart, návrh o postoupení projednávaného návrhu zákona do obecné rozpravy, neboť jde o vážné věci. Zároveň uvedl, „že to, co je přilepeno (k původnímu návrhu zákona), je proti dobrým mrávům, nejen proti pravidlům korektního bankovníctví (...). Neřer je předešlým načasování tohoto přílepku, který se podobá vydírání.“. Toto vyjádření místopředsedy Senátu je totiž třeba vztáhnout k faktu, že se ve dnech 2. a 3. června 2006 konaly volby do Poslanecké sněmovny a bylo zřejmé, že pokud by Senát celý návrh zákona vrátil Poslanecká sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebyl by návrh zákona přijat, neboť Poslanecká sněmovna v původním složení se do voleb již neměla sejít. Čl. 47 odst. 1 Ústavy je právní vědou (K. Klíma a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, 2005) i praxí vykládán tak, že projednávání návrhu zákona je vázáno na volební období Poslanecké sněmovny, která je mezi jednotlivými volebními obdobími činná na základě zásady diskontinuity, podle které, co není doprojednáno, končí. Pokud by Senát (a obdobně prezident republiky) vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona, má jeho usnesení důsledek tzv. kapesního veta, neboť nová Poslanecká sněmovna o návrhu zákona nemůže hlasovat. Totéž platí, byl-li návrh zákona Senátem zamítnut nebo vrácen ještě před uplynutím volebního období Poslanecké sněmovny, avšak ta se již do voleb nesejde.

66. Pro Ústavní soud je při posuzování ústavnosti legislativní procedury přijetí napadených ustanovení v daném případě rozhodující posoudit otázku, zda předmětný návrh poslance M. Doktora označený jako pozměňovací návrh a zpracovaný do sněmovního tisku č. 1222/3 jím skutečně v materiálním smyslu byl tak, jak bylo osvětleno výše (bod III. B), tzn. posoudit, zda předmětný pozměňovací návrh v daném případě vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. zda šlo o nepřipustnou extenzi při výkladu toho, co jest pozměňovací návrh. Při tomto výkladu se Ústavní soud, a to z důvodů uvedených v části III. tohoto nálezu, tj. z důvodu zvažování zde vymezených ústavních referenčních kritérií, zabýval i hlediskem tzv. pravidla úzkého vztahu (germaneness rule) (bod III. B).

67. Pro tento účel však bylo nejdříve nutné posoudit obsah a účel původního návrhu zákona a obsah a účel posuzovaného pozměňovacího návrhu. Ústavní soud zjistil, že ze sněmovního tisku č. 1222/0 a z důvodové zprávy k tomuto návrhu připojené vyplývá, že obsahem tohoto původního návrhu zákona bylo přijetí zákona, kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku). Jeho přijetím navrhovatelé sledovali snahu získat finanční prostředky ve výši 2 miliard Kč za účelem jejich převodu na Ministerstvo práce a sociálních věcí na výstavbu domů pro seniory. Navrhovaná úprava tak alespoň částečně měla vyřešit nedostatek míst v těchto domech.

68. Dále Ústavní soud zjistil, že obsahem sněmovního tisku č. 1222/3, do něhož bylo zpracováno znění posuzovaného pozměňovacího návrhu, byla změna zákona č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, a který konkrétně mění a doplňuje úpravu týkající se subjektů a způsobu vyplacení dodatečných náhrad za vklady z prostředků Fondu pojištění vkladů. Vzhledem k tomu, že v tomto případě jde o pozměňovací návrh, nebyla k němu přiložena důvodová zpráva. Nicméně, jak vyplývá ze shora popsaných zjištění provedených Ústavním soudem, byl tento návrh obsahově totožný se samostatným návrhem zákona projednávaným Poslaneckou sněmovnou jako tisk č. 965, k němuž byla důvodová zpráva přirozeně přiložena. Z jejího znění vyplývá, že smyslem této novely, resp. doplnění předmětného ustanovení zákona bylo zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazeny jen do výše stanovené zákonem, zatímco v případě jiných bank docházelo k úhradě pohledávek vkladatelů i nad tento zákonný rámec. Dále, že účelem této novely bylo poskytnout jistoty Fondu, že osoba, popř. její právní nástupce, nebo postupníci pohledávek vzniklých z uspokojení takových pohledávek, která namísto Fondu v některých případech zajišťovala úhrady pohledávek vkladatelů bank, nebude vůči němu vznášet jiné nároky než nárok na uhrazení peněžních prostředků, které tato osoba použila na vyplacení dodatečných náhrad vkladatelům bank až do výše 4 milionů Kč. V neposlední řadě bylo účelem této novely poskytnout jistoty Fondu, že uspokojením vkladatelů bank uvedených v přechodném ustanovení budou jejich pohledávky za bankami uspokojeny v plné výši a že tyto vkladatelé nebudou vůči Fondu vznášet žádné jiné nároky. Smyslem této novely byla též garance Fondu, že výplata dodatečné náhrady vkladatelům bank se vztahuje pouze na případy do minulosti, kdy jejím smyslem je odstranění shora

popisované nerovnosti mezi vkladateli jednotlivých bank, zatímco v případě jiných bank nebudou jejich vkladatelé oprávněni se v budoucnu domáhat vůči Fondu úhrady náhrady ve výši nad zákonný rámec.

69. Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu, dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně liší. Už z tohoto důvodu bylo třeba konstatovat, že předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Jinými slovy, je zřejmé, že šlo jen o tzv. pozměňovací návrh, který jím mohl být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním.

70. Ústavní soud je nucen konstatovat, že posuzovaný pozměňovací návrh poslance M. Doktora se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona (tj. převod finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců) a rovněž ani jeho fundamentální účel (tj. zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, a dále poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů před určitými nároky a situacemi vzniklými z poskytnutí dodatečných náhrad) neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona (tj. snaha řešit nedostatek míst v domově důchodců). Oba posuzované návrhy spolu obsahově vůbec nesouvisely, což mělo za následek, po schválení takto pozměněného návrhu zákona, že byl vydán zákon (č. 443/2006 Sb.), jímž jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící (zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku, a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách), což představuje z důvodů uvedených v části III. tohoto nálezu porušení subprincipů plynoucích z principu demokratického právního státu (dělby moci, demokratičnost legislativního procesu atd.). Tato situace, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící, a to začasť práve formou podaných pozměňovacích návrhů, byla, jak shora uvedeno, nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 označena za jev „nežádoucí, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu (...). Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky prováděny, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“. Ústavní soud k tomu dnes dodává, že zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými. V obdobném duchu vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvalitu příslušného zákona (přístupný, předvídatelný, přesný), byť to uvedený soud vyslovil v souvislosti s projednáváním stížností v konkrétních právních věcech (srov. např. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC 2003, s. 455 – 6, bod 4: Kruslin c. Francie, Huvig c. Francie; s. 502 – 503 bod 4, Autronic AG c. Švýcarsko).

71. Jestliže Poslanecká sněmovna za výše zmíněných okolností přijala usnesení (ze dne 23. 5. 2006, č. 2470), jímž s takto pozměněným návrhem zákona vyslovila souhlas, tj. jestliže zatížila zákonodárný proces v rozsahu tzv. pozměňovacího návrhu vadou, kterou nelze přehlédnout, promítá se tento fakt do hodnocení ústavnosti celé legislativní procedury. Jde o situaci o to závažnější, že není excesem, ale stává se neblahou praxí, již si jsou navíc členové Parlamentu České republiky vědomi, o čemž svědčí např. kritické usnesení Senátu č. 303 z 25.1. 2006, v němž se mj. uvádí: „neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisějícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí“. Literatura na to upozorňuje již léta, a to jednak jako na porušování zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jednak jako na obcházení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, jež lze chápat i jako právo dalších účastníků zákonodárného procesu znát názor vlády (Hujer, M.: Poslanecké pozměňovací návrhy často obsahově nesouvisí s projednávaným návrhem zákona, Parlamentní zpravodaj č. 8–9/2001, Kysela, J. in: Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, 2005, s. 236, Voříšek, V.: Hřichy paterů Lawgiverů, Právní rozhledy č. 16/2006). K tomu je třeba doplnit poukaz na fakt, že pozměňovacím návrhům chybí důvodová zpráva, přičemž platí, že absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle. V konkrétním posuzovaném případě ostatně uvažování o libovůli svědčí i to, že byl samostatný návrh zákona nejdříve zamítnut, aby byl posléze v období těsně předvolebním přijat ve formě nesouvisějícího pozměňovacího návrhu.

72. Zákonodárný proces v České republice obecně ale trpí i dalšími vadami, jimiž se Ústavní soud nemohl v tomto konkrétním případě zabývat (např. přibývání případů schválení zákonů s datem účinnosti stanoveným přede dnem přijetí), nicméně nemohl je nebrat v potaz jako doklad poměrů v tvorbě zákonů, zvláště pokud jde o jen omezenou funkčnost mechanismů kontroly z nitra zákonodárného procesu. Tím se samozřejmě zvyšuje tlak na působení kontroly vnější, představované ve vztahu k ústavnosti Ústavním soudem (viz též Filip, J.: Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2005, pišící o „legislativních neplechách či zvěrstvách“).

73. Poslanecká sněmovna nerozpoznala, že předkládaný pozměňovací návrh nelze za takový z hlediska materiálního považovat. Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona. Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návětí ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu v daném případě

splněn. Tím mj. došlo k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.

74. Proto Ústavnímu soudu nezbyvá, než konstatovat, že napadená ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., kterými se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, nebyla Poslaneckou sněmovnou přijata ústavně předepsaným způsobem. Umocněno to je absencí podpisu prezidenta republiky, který by měl být – s legální výjimkou přehlasování veta – podle čl. 51 Ústavy a podle názoru nauky ověřením řádného dokončení zákonodárného procesu.

75. K derogaci předmětného zákonného ustanovení přistoupil Ústavní soud po té, co ve své předchozí judikatuře (viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01) vyslovil důrazný apel Parlamentu České republiky ve smyslu dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jež patří mezi komponenty právního státu, jakož i respektování demokratických principů v legislativním procesu (čl. 1 Ústavy). Přistoupil-li v této věci ke zrušení části druhé, a to čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., otevřel tím zejména pro futuro derogační důvod dle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti Ústavní soud spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.

76. Tento závěr již sám o sobě činí nemožným přezkum ústavnosti jednotlivých ustanovení posuzovaného zákona z hlediska namítané obsahové protiústavnosti. Ústavní soud tedy tímto nálezem zároveň nepředjímá ústavně konformní řešení problematiky upravené rušeními ustanoveními.

8. PL. ÚS 36/93

Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994; 132/1994 Sb.; N 24/1 SbNU 175

Ukončení pracovního poměru učitelů a vědeckých pracovníků vysokých škol - charakteristika jejich práce

Ústavní soud České republiky rozhodl v plénu ve věci navrhovatele - skupiny poslanců Parlamentu České republiky a účastníka řízení - Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, o návrhu na zrušení čl. II zákona č. 216/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách a na zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 216/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, a t a k t o :

N á v r h s e z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í I.

Skupina 43 poslanců podala návrh na zrušení § 27 odst. 8 zák.č. 172/1990 Sb., o vysokých školách ve znění zákona č. 216/1993 Sb. a na zrušení článku II zákona č. 216/1993 Sb. s poukazem na to, že jsou v rozporu

- s článkem 1 Ústavy České republiky,

- s články 1, 3 odst. 1, 4 odst. 3 a 36 odst. 1 Listiny
základních práv a svobod (dále jen "Listiny"),

- s články 3 odst. 2 a 26 Mezinárodního paktu o občanských
a politických právech,

- s Úmluvou č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání),

- s Úmluvou č. 122 o politice zaměstnanosti (článek 3).

Návrh skupiny poslanců byl odůvodněn takto:

1. Článek II zákona č. 216/1993 Sb. stanoví, že učitelům a vědeckým pracovníkům vysokých škol, kteří ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona mají sjednaný pracovní poměr na dobu neurčitou, se mění v pracovní poměr na dobu určitou do 30. září 1994.

Navrhovatel ve vztahu k tomuto článku uvádí, že je zejména v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny, neboť zbavuje učitele a vědecké pracovníky vysokých škol (dále jen "VŠ") možnosti domáhat se u nezávislého a nestranného soudu, aby přezkoumal zákonnost důvodu ukončení jejich pracovního poměru. Mimo to se bez bližší specifikace (k tomuto článku) dovolávají porušení dalších ústavních předpisů, které jsou v návrhu citovány.

Z hlediska mezinárodního práva je prý cit. čl. II v rozporu s článkem 3 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Napadený článek dále znamená, že uvedení pracovníci jsou rovněž zbaveni ochrany ze strany odborových orgánů ve smyslu článku 3 Úmluvy č. 122 o politice zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení při provádění této úmluvy bude se zástupci osob, jichž se dotknou opatření, která mají být učiněna, zejména se zástupci zaměstnavatelů a pracovníků, projednává politika zaměstnanosti, aby se pak mohlo plně přihlédnout k jejich zkušenostem a názorům a aby byla zajištěna jejich plná spolupráce při stanovení této politiky a získávání podpory pro tuto politiku.

2. Ustanovení § 27 odst. 8 cit. zákona stanoví, že pracovní poměr učitelů a vědeckých pracovníků vysokých škol se sjednává na dobu určitou v trvání dvou až pěti let: na kratší dobu jej lze sjednat, jestliže o to pracovník požádá.

a) Navrhovatel uvádí, že toto ustanovení, které vylučuje sjednávání pracovních poměrů na dobu neurčitou, je v rozporu s obecným principem vyjádřeným v ust. § 5 zákoníku práce, podle něhož se pracovní právní vztahy učitelů VŠ (a dalších tam uvedených pracovníků) řídí zákoníkem práce, pokud zákon nestanoví jinak. Obligatorní pracovní poměr učitelů a vědeckých pracovníků VŠ na dobu určitou není vyvolán specifickými odlišnostmi od standardních pracovní právních vztahů a proto je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož omezení (rozuměj základních práv a svobod) nesmějí být zneužívána k jiným účelům než pro které byla stanovena. Pracovní poměry ve smyslu ust. § 30 odst. 1 zákoníku práce se primárně sjednávají na dobu neurčitou. Pouze fakultativně je lze jednat na dobu určitou, a to nejdéle na tři roky (§ 30 odst. 2 zák. práce). Zmocnění vlády stanovit, v kterých případech lze pracovní poměr na dobu určitou sjednat, případně prodloužit na dobu přesahující tři roky, nebo sjednat opětovně (§ 30 odst. 3, písm. a), b) zák. práce), bylo provedeno ustanovením § 3 odst. 1, 2 nařízení vlády č. 223/1988 Sb. Ustanovení § 30 odst. 2, 3 zák. práce a ust. § 3 prováděcího nařízení vlády jsou koncipována tak, že se vztahují pouze na nově uzavírané pracovní poměry a nevylučují, aby byly sjednávány i pracovní poměry na dobu neurčitou. (Pozn. Návrh skupiny poslanců byl podán ještě před přijetím zákona č. 74/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce č. 65/1965 Sb. ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony).

b) Zavedení pracovního poměru uvedených pracovníků výlučně na dobu určitou nelze odůvodnit nebo ospravedlnit ani omezením výkonu těchto povolání ve smyslu článku 26 odst. 2 Listiny, který dovoluje zákonem stanovit podmínky a omezení určitých povolání nebo činností.

c) Stanovení pracovního poměru učitelů a vědeckých pracovníků VŠ obligatorně na dobu určitou a vyloučení práva sjednávat tyto pracovní poměry též na dobu neurčitou je diskriminací určité skupiny pracovníků a je v rozporu s článkem 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika demokratický právní stát založený na účt k právům a svobodám člověka, s článkem 1 Listiny upravující rovnost všech lidí v právech, s článkem 3 odst. 1 Listiny, který zakazuje nepřipustnost jakékoli diskriminace a s článkem 4 odst. 3 listiny, který nepřipouští, aby zákonná omezení základních práv a svobod platila jen pro některé případy, ačkoli splňují podmínky stanovené pro všechny případy.

d) Z hlediska mezinárodněprávního pak navrhovatelé poukazují na rozpor § 27 odst. 8 cit. zákona s článkem 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle něhož si jsou všichni lidé před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, jakož i s Úmluvou č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání). Diskriminace spočívá v takovém rozlišování učitelů a vědeckých pracovníků VŠ od ostatních pracovníků, která má za následek výše uvedené porušení stejného zacházení v zaměstnání nebo povolání.

II.

Ústavní soud nejdříve přezkoumal návrh skupiny poslanců po stránce formální. Důvody pro odmítnutí návrhu ve smyslu § 43 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu neshledal.

III.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ve svém vyjádření ze dne 6. 12. 1993 uvedla, že na přijatém zákonu trvá. Zákon byl řádně podepsán a vyhlášen. Smyslem zákona je dosažení možnosti mobility pedagogických pracovníků a zabezpečení výuky pedagogů, kteří si budou udržovat a zvyšovat odbornou kvalifikaci v souladu s novými poznatky vědy a techniky. Současně je sledována i možnost transformace vědeckých pracovníků z Akademie věd na vysoké školy.

IV.

Pro celkový obraz projednávání problematiky si Ústavní soud vyžádal zprávu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky. Touto zprávou ze dne 11. 1. 1994 zjistil, že k 31. 10. 1989 bylo na VŠ zaměstnáno 11 906 učitelů, z toho 1 031 profesorů, 2 989 docentů a 7 886 asistentů. V období od 1. 1. 1990 skončilo pracovní poměr z iniciativy VŠ 806 pracovníků (z toho 56 profesorů a 106 docentů), do důchodu odešlo 1 089 a na vlastní žádost na jiné pracoviště 1 764 pracovníků, z toho 81 profesorů a 230 docentů. K 31. 10. 1993 bylo na VŠ zaměstnáno celkem 12 648 učitelů, z toho 1 130 profesorů, 3 307 docentů a 8 211 odborných asistentů. Vědeckopedagogické hodnosti získalo jmenováním v období let 1969 - 1989 393 profesorů a 1 645 docentů. Po 1. 1. 1990 přešlo na VŠ 5 941 pracovníků, z toho 292 profesorů a 637 docentů. Z pracovišť Akademie věd přišlo na VŠ v roce 1993 celkem 233 vědeckých a odborných pracovníků.

Citovaná zpráva dále uvádí, že stav ke dni 1. 1. 1990 vychází zejména z právní úpravy, která platila od účinnosti zákona o vysokých školách č. 39/1980 Sb. a od účinnosti vyhlášky Ministerstva školství ČSR č. 111/1980 Sb., o postupu při

jmenování profesorů a docentů a při obsazování volných míst učitelů VŠ. Podle této právní úpravy přestalo být podmínkou pro získání titulu "docent" habilitační řízení a titul mohl získat (stejně jako titul "profesor") uchazeč, který vycházel z vědeckého světového názoru, prokázal pedagogickou způsobilost, schopnost tvořivě vědecky nebo umělecky pracovat nebo prokázal vědeckou nebo uměleckou způsobilost vytvořením společensky významných prací a měl potřebnou praxi. Ustanovení § 3 cit. vyhlášky Ministerstva školství ČSR navíc umožňovalo ministru školství jmenovat docenty, popřípadě navrhnout jmenování profesorů, i bez splnění stanovených podmínek pro jmenování. Obdobná úprava však platila i před rokem 1980 (srov. § 55a, odst. 1, písm. e) zák. č. 163/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 19/1966 Sb., o vysokých školách).

Pokud se týká jmenování profesorů a docentů, byly v době před listopadem 1989 návrhy zpracovávány a předávány ministru školství ve dvou částech a to odborné a kádrové. Obě části byly posuzovány odděleně odborem vysokých škol a odborem kádrovým a jejich stanoviska sjednocovala gremiální porada náměstka ministra pro vysoké školy. Závěry gremiální porady byly konzultovány na oddělení školství a vědy ÚV KSČ a teprve v případě kladného výsledku konzultace jmenoval ministr docenty, případně postoupil návrhy na jmenování profesorů Úřadu vlády ČSR, který je po projednání zaslal prezidentu republiky.

V.

Ustanovení ústavních zákonů a mezinárodních smluv ve smyslu článku 10 Ústavy, jež jsou podle názoru skupiny poslanců napadenými ustanoveními zákona č. 216/1993 Sb. porušeny, stanoví toto: - článek 1 Ústavy: Česká republika je svrchovaná, jednotný a demokratický právní stát založený na účt k právům a svobodám člověka a občana. - článek 1, první věta Listiny: Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. - článek 3 odst. 1 Listiny: Základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. - článek 4 odst. 3 Listiny: Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. - článek 36 odst. 1 Listiny: Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u jiného orgánu. - článek 3 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: odstavec 2 tohoto článku neexistuje (srov. strana 12). - článek 2, bod 3, písm. b) téhož Paktu: Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje zajistit, aby každá osoba, jež se domáhá takové ochrany (rozuměj účinné ochrany osoby, jejíž práva nebo svobody tímto Paktem uznáné byly porušeny), měla na ni právo stanovené příslušnými právními, správními nebo zákonodárnými orgány nebo jakýmkoli jiným orgánem ustanoveným právním systémem státu a aby měla možnost právní ochrany. - článek 26 téhož Paktu: Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu bez jakékoli diskriminace. Zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu. - článek 3 Úmluvy o politice zaměstnanosti č. 122: Při provádění této Úmluvy bude se zástupci osob, jichž se dotknou opatření, která mají být učiněna, zejména se zástupci zaměstnavatelů a pracovníků, projednává politika zaměstnanosti, aby se pak mohlo plně přihlédnout k jejich zkušenostem a názorům a aby byla zajištěna jejich plná spolupráce při stanovení této politiky a získávání podpory pro tuto politiku. Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 v člancích zejména přicházejících v úvahu: - článek 1 odst. 1: Pro účely této Úmluvy výraz "diskriminace" zahrnuje a) jakékoli rozlišování, vylučování nebo dávání přednosti založené na rase, barvě pleti, pohlaví, náboženství, politických názorech, národnostním nebo sociálním původu, které má za následek znemožnění nebo porušení rovnosti příležitosti nebo zacházení v zaměstnání nebo povolání. - článek 2: Každý členský stát, pro který je tato Úmluva v účinnosti, se zavazuje vyhlásit a provádět vnitrostátní politiku zaměřenou na prosazování rovnosti příležitostí a v zacházení v zaměstnání a povolání metodami přiměřenými vnitrostátním podmínkám a zvyklostem tak, aby byla odstraněna jakákoli diskriminace v tomto směru. - článek 3 písm. b), c): Každý členský stát, pro který je tato Úmluva v účinnosti, se zavazuje metodami přiměřenými vnitrostátním podmínkám a zvyklostem vydávat zákony a podporovat výchovné programy, způsobilé zajistit přijetí a provádění této politiky a zrušit jakákoli zákonodárná ustanovení a změnit jakákoli správní opatření nebo praxi, které jsou neslučitelné s touto politikou.

VI.

Vlastní rozbor problematiky

ad 1) Ústavní soud se v první řadě zabýval napadeným článkem II cit. zákona, podle něhož učitelům a vědeckým pracovníkům VŠ, kteří ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona mají sjednaný pracovní poměr na dobu neurčitou, se mění v pracovní poměr na dobu určitou do 30. září 1994. Dospěl k následujícím závěrům:

Práce vysokoškolského učitele vykazuje specifické znaky, které pramení z významu a účelu jeho činnosti spočívající zejména ve výchově mladé vysokoškolsky vzdělané generace. Proto jsou učitelé odpovědní za to, aby zprostředkovali získávání vysoce odborných poznatků při splnění podmínky světonázorové objektivnosti. Tyto požadavky vyjadřuje demokratický stát v článku 33 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na vzdělání. Z tohoto hlediska hodnotí Ústavní soud i účel a smysl napadeného článku II zákona č. 216/1993 Sb. Jde zejména o to, aby byla v oblasti vysokých škol odstraněna rezidua minulosti při obsazování pracovních míst učitelů a vědeckých pracovníků VŠ a tak zajištěna skutečná objektivita vyučování. O dosažení tohoto cíle se zákonodárce již jednou pokusil a to v ust. § 37 odst. 1 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách. Tento předpis opravňoval rektora VŠ na návrh akademického senátu fakulty vypsat konkurz i na obsazené místo, pokud je tento postup odůvodněn potřebou zabezpečit příslušnou odbornou a morální úroveň vysoké školy. Učitelé nebo vědeckému pracovníku, který v konkurzu neobstál nebo se konkurzu odmítl zúčastnit, může dát vysoká škola výpověď.

Uvedená ustanovení však v praxi zůstala obsoletní a neosvědčila se. To je z cit. zprávy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zjevně patrné (srov. i další odstavec).

Jedním ze základních principů každé demokratické společnosti je vytvoření rovných možností pro všechny. Proto je nezbytné zabezpečit i pro učitele a vědecké pracovníky VŠ stejnou "startovací plochu" a to jak pro stávající pracovníky, tak i pro ty, kteří mají zájem o vědeckopedagogickou práci a jimž režim v době před listopadem 1989 takovou činnost neumožňoval. Tato úvaha se opírá i o cit. zprávu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, z níž plyne, že k personálním změnám na VŠ po roce 1989 v zásadní míře nedošlo. Ostatně, jak vyplývá z této zprávy, byli to především asistenti, kteří odešli z vysokých škol a nikoli profesori a docenti, již vzhledem k svému významu výchovu a vzdělávání mladé generace ovlivňují nejvíce. Současně je třeba zdůraznit, že jmenování profesorů a docentů probíhalo podle kádrového pořádku ÚV KSČ a byla tedy převážně preferována politická spolehlivost oproti úrovni odborné.

Podle přesvědčení Ústavního soudu je odchylná úprava pracovního poměru učitelů a vědeckých pracovníků VŠ provedená v napadeném článku II v plném souladu i s ustanovením § 5 zákoníku práce, podle něhož pracovněprávní vztahy učitelů VŠ (a dalších tam uvedených pracovníků) se řídí zákoníkem práce, pokud zákon nestanoví jinak. Zde je třeba zdůraznit, že cit. ustanovení § 5 je uvedeno v obecných ustanoveních zákoníku práce a z toho důvodu připouští odlišnost úpravy pracovního poměru u učitelů VŠ ve všech oblastech pracovněprávních vztahů. Je tomu tak proto, že práce vysokoškolského učitele má řadu zvláštních znaků, jejichž společným jmenovatelem je neslučitelnost s petrifikováním dosažené vědecké úrovně VŠ a jejich učitelů. Článek II novely zákona je tedy nesen tendencí odstranit stávající diskriminaci jiných vysokoškolských učitelů (kteří dosud neměli šanci na získání pevně obsazených vědeckopedagogických funkcí) a vytvořit pro všechny učitele VŠ rovné podmínky v konkurzním řízení. To již bylo ostatně vyjádřeno na jiném místě.

Dosavadní zákon o vysokých školách č. 172/1990 Sb. nezaručoval, že bude za současného personálního stavu VŠ zabezpečeno právo studentů na kvalitní výuku a zajištěn životní zájem české vědy a praxe na růstu nových odborníků, kteří by byli schopni uskutečnit kvalitativní zlom ve vzdělávání na úroveň vysokých škol. Za této situace nezbyvá společnosti jiná cesta, která by naplnila cit. článek 33 Listiny, než učinit tak dalším zákonem. Pokud by společnost touto možností nevyužila, odpovídala by za dále trvající porušování ústavního práva na vzdělání. Ta okolnost, že pracovní poměry učitelů a vědeckých pracovníků VŠ uzavřené ke dni účinnosti novely na dobu neurčitou, skončí ex lege dnem 30. září 1994, přirozeně nevylučuje možnost, aby se dosavadní učitelé a vědeckí pracovníci VŠ podrobili konkurzům, v nichž by prokázali svoji odbornou a morální úroveň. Na druhé straně je pouze tímto způsobem možné, aby byly také ostatním odborně a morálně způsobilým občanům zajištěny rovné možnosti ve vědeckopedagogické činnosti tak, že se i jim poskytne právo prokázat v konkurzním řízení své schopnosti. Současně je tím zabezpečena snážší možnost přechodu kvalifikovaných odborníků z pracovišť Akademie věd na vysoké školy. Nejde tedy o porušení principu rovnosti, jak uvádějí navrhovatelé, ale naopak o umožnění rovného přístupu k vědeckopedagogické činnosti všem způsobilým odborníkům na základě stejných podmínek odstraněním nespravedlivých privilegií minulé doby.

Podle článku 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech právo na práci zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svoji prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme. Stát je povinen učinit potřebné kroky k ochraně tohoto práva, tedy vytvářet i stejné příležitosti pro všechny odborně a morálně kvalifikované pedagogy. Minulý režim toto právo dlouhodobě hrubě porušoval a z cit. Zprávy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je zřejmé, že stav porušování principu rovnosti v přístupu k zaměstnání a porušování zásady stejných příležitostí trvá na vysokých školách do značné míry i nadále. To plyne z již zmíněné skutečnosti, že u učitelů a vědeckých pracovníků VŠ (zejména u profesorů a docentů) vznikla v době normalizace situace, že se nežádka na tato místa dostali lidé konformní s tehdejšími režimem, již získali vědeckopedagogické hodnosti i bez habilitace, místa na vysokých školách "zablokovali" a nyní znemožňují vysokoškolskou práci ostatním učitelům a vědeckým pracovníkům VŠ a rovněž novým nezkompromitovaným občanům, kteří zatím neměli šanci na vysokých školách pracovat. Tím je zeslabena možnost konkurence různých pojetí a názorů, což je v rozporu se smyslem a účelem článku 33 odst. 1 Listiny, podle něhož každý má právo na vzdělání. Rozumí se tím právo na vzdělání, které odpovídá pojetí demokratické Ústavy a Listiny základních práv a svobod, jež sankcionuje svobodu projevu, právo na informace a svobodu vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 17 odst. 1, čl. 15 odst. 2 Listiny).

Pokud navrhovatel namítal porušení zásady rovnosti s odkazem na článek 1 Listiny, je třeba zdůraznit, že rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy. Jestliže stát poskytne v zájmu zajištění svých funkcí určité skupině méně výhod než jiné, může tak učinit pouze ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. (srov. R 11/1992 Sbírky usnesení a náleží Ústavního soudu ČSFR, s jehož závěry se Ústavní soud ztotožňuje). Uvedená situace podle přesvědčení Ústavního soudu nastala, neboť právo na vzdělání, (zajištěné cit. článkem 33 odst. 1 Listiny) je v posuzované věci právem významnějším a hodným silnější ochrany než právo, jehož porušení je namítáno. Napadený článek zákona směřuje k zajištění řádné výchovy nových generací vysokoškoláků, jimž je třeba zajistit objektivní a nikoli jednostranné zprostředkování vědeckých poznatků, což stávající složení vysokých škol přiměřeně negarantuje. Z tohoto hlediska je třeba hodnotit i údajné porušení článku 4 odst. 3 Listiny, pokud je tvrzeno, že napadený článek II novely vytvořil nikoli sice nerovnost mezi učiteli a vědeckými pracovníky VŠ navzájem, ale nerovnost tzv. vnější mezi učiteli a vědeckými pracovníky VŠ na straně jedné a ostatními pracovníky na straně druhé. Uvedené tvrzení bylo již předchozími úvahami dostatečně vyvráceno.

Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rovnost v právech (čl. 1 Listiny), zákaz diskriminace v oblasti základních práv a svobod (článek 3 odst. 1 Listiny) a zásada, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (článek 4 odst. 3 Listiny), nejsou článkem II zákona č. 216/1993 Sb. porušeny. Z těchto důvodů neshledal Ústavní soud ani porušení článku 1 Ústavy České republiky.

Ústavní soud se vzhledem k obsahu návrhu dále zabýval i údajným porušením článku 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Navrhovatel cit. ustanovení interpretuje nesprávně, neboť rovněž toto základní právo lze aplikovat pouze v návaznosti na ostatní práva zaručená Listinou. Napadený článek II novely je ve vztahu k zákoníku práce ustanovením speciálním; Ústavní soud jej považuje, jak již bylo uvedeno, za konformní s uvedenými ústavními zákony a zdůrazňuje zejména ochranu hodnot zakotvených v cit. článku 33 Listiny, již tento předpis zajišťuje. Poukaz na článek 36 Listiny není v tomto případě na místě, neboť Listina poskytuje soudní (procesní) ochranu pouze tomu právu, které účastníku právní řád (hmotné právo) garantuje. Jinak - důsledně vzato - by každé zúžení, popřípadě omezení subjektivních práv, což není v právním řádu zcela neobvyklé (např. stanovení odlišné hranice věku pro nárok na starobní důchod u mužů a u žen, aj.), znamenalo zbavení práva na soudní ochranu; tak ovšem právo zakotvené v článku 36 odst. 1 Listiny vykládat nelze. Smyslem tohoto ustanovení je tedy poskytnout právo na soudní ochranu k uplatnění svého práva, čili práva, které zákonodárce účastníku jako subjektivní právo zaručuje. Účastník má přirozeně možnost obrátit se na soud v mezích jeho kompetence vždy; článek 36 odst. 1 nelze ovšem vykládat jako právo na úspěch v soudním řízení. Toto ustanovení toliko znamená, že se soud musí návrhem zabývat a nemá právo ho odmítnout, jestliže jsou splněny procesní podmínky, za nichž může ve věci jednat (podmínky řízení).

V posuzované věci je nutno navíc vzít v úvahu, že nelze hovořit o definitivním skončení pracovního poměru u všech pracovníků (kteří měli ke dni účinnosti novely uzavřen pracovní poměr na dobu neurčitou) k datu 30. září 1994. Smysl zákona spočívá v tom, že před tímto datem by měla proběhnout konkurzní řízení a že úspěch v konkurzu bude znamenat další existenci pracovního poměru, který podle článku II novely k 30. 9. 1994 zanikl. Proto Ústavní soud dovozuje, že ani článek 36 odst. 1 Listiny není napadeným článkem II zákona č. 216/1993 Sb. dotčen.

Z pohledu mezinárodněprávního navrhovatelé namítali rozpor uvedeného článku II s článkem 3 odst. 2 a s článkem 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. U článku 3 odst. 2 se jedná o omyl, neboť odstavec 2 tohoto článku neexistuje. To poslanec JUDr. Vladimír Řezáč, který byl pověřen jednat jménem navrhovatele před Ústavním soudem, při ústním jednání výslovně připustil a uvedl, že navrhovatel měl na mysli článek 2 odst. 3 písm. b) tohoto Paktu. Uvedené ustanovení v podstatě koresponduje k čl. 36 odst. 1 Listiny, jímž se již Ústavní soud zabýval. Lze tedy dovodit - a to ze stejných důvodů jako u čl. 36 odst. 1 Listiny - že článek II není v rozporu ani s čl. 2 bodem 3, písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Pokud jde o článek 26 tohoto Paktu (který zakotvuje zejména rovnost všech před zákonem a právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace), pak důvody, pro něž Ústavní soud neshledal protičinnost článku II zákona v oblasti vnitrostátního práva, plně platí též pro posouzení otázky, zda je tento předpis v souladu s cit. článkem Paktu. Proto Ústavní soud i v tomto směru usoudil, že článek 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech není článkem II zák. č. 216/1993 Sb. porušen.

Ústavní soud se dále zabýval namítaným rozporem článku II cit. zákona s článkem 3 Úmluvy o politice zaměstnanosti č. 122. Z tohoto ustanovení zejména plyne, jak již bylo uvedeno, že při provádění této úmluvy bude se zástupci osob, jichž se dotknou opatření, která mají být učiněna, zejména se zástupci zaměstnavatelů a pracovníků, projednává politika zaměstnanosti. Tuto Úmluvu však nelze podle přesvědčení Ústavního soudu považovat za mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy a důsledně vzato by nebylo třeba zkoumat, zda je napadeným článkem II zákona porušena. V tomto směru lze argumentovat též tvrtou hlavou Listiny ("Hospodářská, sociální a kulturní práva"), kde se v článku 26 odst. 3 stanoví jako základní právo člověka toliko právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Z tohoto ustanovení lze tedy dovodit pouze právo na zaměstnání, které je konkretizováno zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Podle tohoto předpisu je právem na zaměstnání právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí,

a) na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání,

b) na rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění,

c) na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání.

Za této právní situace je zřejmé, že obsah článku 3 cit. Úmluvy č. 122 (jejíž duch má čistě programový a nikoli regulativní charakter) je pouze technickoorganizačním pravidlem, které sice souvisí s ústavním právem podle cit. článku 26 odst. 3, nelze je však kvalifikovat jako základní právo a svobodu ve smyslu Listiny základních práv a svobod. Rovněž Úmluvu č. 122 o politice zaměstnanosti nelze jako celek považovat za mezinárodní smlouvu ve smyslu článku 10 Ústavy České republiky. Ostatně, ze zprávy Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 16. 2. 1994 plyne, že ani podle interní klasifikace Mezinárodní organizace práce není tato Úmluva považována za úmluvu z oblasti lidských práv a základních svobod. Totéž zjistil Ústavní soud z Úředního bulletinu (Official Bulletin) Mezinárodní organizace práce, vol.

LXX, 1987, series A, appendix II., kde pod heslem "Basic human rights" není Úmluva MOP č. 122 uvedena a je zahrnuta pod heslo "Employment policy and human resources development."

Konečně je na místě uvést, že článek 3 Úmluvy č. 122 nesleduje ochranu pracovníků ze strany odborových orgánů, jak tvrdí navrhovatelé. Z díkce tohoto článku je patrný i jeho cíl; projednat se zástupci zaměstnavatelů a pracovníků opatření, která mají být průběžně uskutečňována v rámci přípravy a provádění politiky zaměstnanosti, zajistit jejich spolupráci při stanovení této politiky a získat podporu pro tuto politiku tak, aby mohlo být přihlédnuto k jejich zkušenostem a názorům. O nic jiného v tomto článku nejde.

I když Ústavní soud dovodil, že Úmluva č. 122 není mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, nicméně si pro úplnost ověřoval, zda byl článek 3 této Úmluvy napadeným článkem II zákona dotčen. V tomto směru zjistil zprávu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy došlou dne 24. 3. 1994, že návrh novely zákona o vysokých školách (č. 216/1993 Sb.) byl v únoru 1993 rozeslán do zkráceného meziposortního připomínkového řízení, v rámci něhož byl zaslán i Vysokoškolskému odborovému svazu. Zástupce tohoto svazu ing. P. K. se zúčastnil připomínkové porady k návrhu, která se konala 22. 2. 1993, a vyslovil na ní jménem odborového svazu nesouhlas se změnou pracovního poměru sjednaného na dobu neurčitou v pracovní poměr na dobu určitou, pokud jde o učitele a vědecké pracovníky VŠ. Zamítavé stanovisko tohoto odborového svazu bylo uvedeno ve vyhodnocení připomínkového řízení při předložení návrhu novely zákona vládě dne 23. 2. 1993. Je tedy zřejmé, že novela zákona o vysokých školách (zák. č. 216/1993 Sb.) byla se zástupci pracovníků bez ohledu na výsledek řádně projednána. Ustanovení cit. novely lze považovat za opatření přijímaná za účelem podpory aktivní politiky zaměstnanosti a je tedy třeba dovodit, že článek 3 Úmluvy č. 122 o politice zaměstnanosti nebyl článkem II cit. zákona dotčen.

Ústavní soud se konečně zabýval i namítaným rozparem článku II zákona s Úmluvou o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 zejména z hlediska cit. článků 1, odst. 1 písm. a), 2, 3 písm. b), c). Ani v tomto směru se s navrhovateli neztotožnil. Blíže důvody jsou rozvedeny na jiném místě tohoto nálezu. Ústavní soud zejména zdůraznil a zdůrazňuje prioritní nutnost zajištění práva na vzdělání ve smyslu článku 33 odst. 1 Listiny, jehož svobodný rozvoj v prostředí konkurence schopných, morálně a odborně kvalifikovaných učitelů a vědeckých pracovníků je hodnotou natolik významnou a silnou, že je třeba dát jí v konkrétní situaci přednost před požadavkem "nerozlišovat" (v otázce skončení pracovního poměru ve smyslu článku II zákona) mezi učiteli a vědeckými pracovníky VŠ na straně jedné a mezi pracovníky jinými na straně druhé.

Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že ani Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 není napadeným článkem II zákona č. 216/1993 Sb. porušena.

Proto Ústavní soud návrh skupiny poslanců na zrušení článku II zákona č. 216/1993 Sb. zamítl. ad 2) Ústavní soud se dále zabýval napadeným ustanovením § 27 odst. 8 cit. zákona, podle něhož pracovní poměr učitelů a vědeckých pracovníků vysokých škol se sjednává na dobu určitou v trvání dvou až pěti let; na kratší dobu jej lze sjednat, jestliže o to pracovník písemně požádá.

Z ustanovení § 13 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, plyne, že vyhovění návrhu na rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) (zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení) v prvé řadě předpokládá, že se pro něj vysloví alespoň 9 přítomných soudců. Tato podmínka splněna nebyla, neboť kvalifikovaná většina přítomných soudců se ani pro návrh skupiny poslanců na zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb. ve znění zákona č. 216/1993, ani pro zamítnutí tohoto návrhu nevypravila. Proto Ústavní soud i návrh skupiny poslanců na zrušení uvedeného ustanovení zamítl, aniž se po materiální stránce zabýval otázkou, zda ust. § 27 odst. 8 citovaného zákona je či není v souladu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.

P o u č e n í :

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 17. května 1994

1. S T A N O V I S K O

soudců Ústavního soudu České republiky JUDr. P. H., JUDr. V. J. a JUDr. V. Š., podané podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb. k nálezu Ústavního soudu České republiky ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 216/1993 Sb., a čl. II zákona č. 216/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 172/1990 Sb.

Odlisné stanovisko, podané k části výroku nálezu, kterým se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., ve znění zákona č. 216/1993 Sb., a k jejímu odůvodnění, se zakládá na následujících důvodech:

Ta část výroku nálezu, kterým se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., ve znění zákona č. 216/1993 Sb., je zdůvodněna v nálezu skutečností, že plénum Ústavního soudu České republiky při rozhodování nedospělo k většině devíti přítomných soudců, vyžadované § 13 zákona č. 182/1993 Sb. Důsledkem nedosažení zákonem požadované většiny tudíž podle nálezu je rozhodnutí o zamítnutí návrhu.

Podle § 13 zákona č. 182/1993 Sb. se většina devíti přítomných soudců vyžaduje také pro přijetí rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, tj. pro rozhodnutí o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení. V řízení o zrušení zákonů ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavnímu soudu České republiky posuzovat jejich obsah "z hlediska jejich souladu" s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Výsledkem tohoto posouzení je buď závěr o rozporu zákona s ústavními zákony či mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, nebo závěr o jejich souladu. Důsledkem závěru o rozporu je podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. zrušení zákona (nebo jeho ustanovení), důsledkem závěru o souladu je potom podle § 70 odst. 2 cit. zákona zamítnutí návrhu. Jelikož je zamítnutí návrhu již výsledkem posouzení souladu zákona (resp. jeho ustanovení) s ústavními zákony či mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, zakládá překážku rei iudicatae.

Obě rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým se zrušuje zákon (resp. jeho ustanovení), jakož i rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zrušení zákona (resp. jeho ustanovení), z hlediska právní síly mají totožný smysl, kterým je autoritativní závěr o vztahu zákona k ústavním zákonům nebo k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy, důsledkem kterého je zrušení zákona nebo překážka rei iudicatae. Pro obě tato rozhodnutí je tudíž nutno vyžadovat totožný procesní postup, včetně stejné zákonem požadované většiny (tj. většiny devíti soudců). Jelikož v daném případě tato většina dosažena nebyla, autoři odlisného stanoviska považují část výroku nálezu, kterou se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., ve znění zákona č. 216/1993 Sb., za rozpornou s ustanoveními § 13, § 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.

V Brně 17. 5. 1994

2. S T A N O V I S K O

soudce Ústavního soudu JUDr. P. V. k nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 5. 1994, kterým byl zamítnut návrh skupiny poslanců Parlamentu na zrušení ustanovení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 216/1993 Sb., a na zrušení čl. II zákona č. 216/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, podané podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu:

Podle mého právního názoru měla být obě napadená ustanovení zrušena, a to z těchto důvodů:

I.

Článek II. zákona č. 216/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, změnil pracovní poměry učitelů a vědeckých pracovníků, které s vysokými školami uzavřeli před datem účinnosti tohoto zákona, (tj. před 20. 9. 1993) na dobu neurčitou, v pracovní poměry na dobu určitou do 30. 9. 1994. Ex lege tedy došlo k zásahu státní moci do soukromoprávní sféry značného počtu subjektů. Ze zákona byly transformovány smlouvy, které byly účastníky pracovního poměru uzavřeny svobodně a volně na dobu časově neomezenou na smlouvy časově limitované. Tento závažný zásah do nabytých práv odůvodnila Poslanecká sněmovna Parlamentu ve svém vyjádření tím, že smyslem zákona je dosažení mobility pedagogických pracovníků a zabezpečení výuky pedagogy, kteří si budou udržovat a zvyšovat odbornou kvalifikaci v souladu s novými poznatky vědy a techniky; současně pak je změnami sledována i možnost transformace vědeckých pracovníků z Akademie věd na vysoké školy. S tímto odůvodněním nelze souhlasit.

K základním zásadám právního státu patří smluvní svoboda a ochrana práv ze smluv, které byly v souladu s právním řádem uzavřeny. S touto svobodou je nutné zacházet jako s nejvyšším principem, který nemůže být obětován údajné účelnosti. Pokud zákonodárny sbor k takovým krokům sáhne, nejde o změnu práva, tj. o stanovení obecných pravidel chování, ale o zásah do existujících práv, tedy o vytvoření situace, kdy určité společenské procesy se neřídí pravidly určenými předem, ale kdy prim hrají momentální přání (jakkoli dobře míněná). Tím není řečeno, že by nemohla nastat situace, kdy nebude jiné cesty, jak korigovat nerovné postavení vzniklé na základě dřívějších nespravedlivých aktů, než zasáhnout do existujících právních vztahů. V daném případě však taková situace nebyla a není.

Většina pracovních smluv učitelů VŠ a vědeckých pracovníků na těchto školách byla uzavřena za podmínek, kdy právní řád sice obecně uzavírání pracovních smluv na dobu určitou omezoval co do délky i možnosti jejich opakovaného sjednávání, avšak právě u zmíněných profesí tato omezení neplatila (§ 3 odst. 1, písm. c) resp. a) nařízení vlády č. 223/1988 Sb., kterým se provádí zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů). Jinak řečeno - pokud byly pracovní smlouvy uzavřeny na dobu neurčitou, nestalo se tak proto, že právní úprava jinou možnost nedávala či omezovala, ale za situace naprosté smluvní volnosti. Kromě toho, jak vyplývá ze zprávy, která byla Ústavnímu soudu podána Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR, z 12 648 učitelů zaměstnaných na VŠ k 31. 10. 1993 jich bylo po 1. lednu 1990 přijato 5 941. Jestliže tito noví pracovníci byli přijati po vzájemné dohodě na dobu neurčitou, pak vůči nim je zákonodárcův zásah bezesporu neadekvátní a těžko jej odůvodnit snahou po mobilitě pedagogických pracovníků a vyšším zájmem na zajištění práva na vzdělání v žádoucí kvalitě. Zásah

do nabytých práv však neobstojí ani u pracovních poměrů uzavřených na dobu neurčitou před 1. lednem 1990. Zákoník práce dává totiž zaměstnavatelům dostatek prostředků k tomu, aby sbory pedagogů a vědeckých pracovníků byly obměněny a pracoviště zreorganizována. Výpovědní důvody § 46 ZP, ať již tzv. organizační či jiné, jsou dostatečné k dosažení chtěného. Jejich použití je na vůli zaměstnavatele a zaměstnanci jako rovnoprávnému partnerovi zachovává právo na soudní ochranu, jakož i jiná práva, kterých transformací ex lege na pracovní poměr na dobu určitou de facto pozbývá (zákaz výpovědi podle § 48 ZP, vyloučení pracovních poměrů na dobu určitou u některých kategorií pracovníků, právo na odstupné při organizačních změnách atd).

Kromě právních argumentů je třeba uvést, že samotná transformace pracovních poměrů učitelů VŠ žádnou "stejnou startovací plochu" pro zájemce o vědecko-pedagogickou práci nevytvoří. Chybí zde totiž především taková situace na trhu pracovních sil, která by činila povolání učitele VŠ natolik prestižním, že by počet zájemců o toto povolání byl významně vyšší, nežli počet pracovních příležitostí. Tak tomu ovšem není. Stejně tak je skutečností, že na většině vysokých škol došlo v období od přijetí zákona č. 216/1993 Sb. do data jeho účinnosti u většiny vědeckopedagogických pracovníků ke změně pracovních poměrů uzavřených původně na neurčitou dobu v pracovní poměry na dobu určitou, zpravidla na dobu 5 let. Obě výše zmíněné skutečnosti tedy de facto anulovaly záměry a cíle, které snad novela sledovala.

Na základě výše uvedených argumentů zastávám stanovisko, že článek II. zákona č. 216/1993 Sb. je v rozporu s ustanovením čl. 1 Ústavy České republiky, s články 1, 3 odst. 1 a čl. 36 odst. 1, Listiny základních práv a svobod, jakož i s Úmluvou č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání. Demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka vylučuje, aby princip stejného zacházení v podmínkách zákona byl porušován pro dosažení krátkodobých cílů. Účelovost, jakkoli dobře míněná, otevírá cestu libovůli. Požadavek jakési otevřené možnosti kariéry pro všechny talenty je nejen iluzorní, ale nutně musí vyvolat otázku, kde činnost státní moci, snažící se vytvořit jakési stejné šance či startovní čáry, by měla končit. Naopak je třeba přisvědčit názoru, že dodržování dlouhodobě platných pravidel prospívá šancím každého, byť by se to v daném okamžiku nedalo prokázat.

II.

Pokud jde o ustanovení § 27 odst. 8 zákona o VŠ, podle kterého se pracovní poměry učitelů a vědeckých pracovníků VŠ sjednávají na dobu určitou v trvání 2 až 5 let, případně na dobu kratší, jestliže o to pracovník požádá, je třeba uvést:

Návrh skupiny poslanců byl podán v době před novelizací Zákoníku práce (zákon č. 74/1994 Sb.), tedy v době, kdy Zákoník práce jednoznačně preferoval pracovní poměry na dobu neurčitou. Jak již bylo uvedeno v části II, bylo však u učitelů VŠ a vědeckých pracovníků umožněno prakticky volně uzavírání pracovních smluv termínovaných. Zákon zde tedy respektoval specifickou práci uvedených profesí, avšak ne tak, že by uzavírání jiných typů smluv vylučoval. Nedomnívám se, že by specifika byla natolik významná a natolik odlišovala zmíněná povolání od jiných, že by bylo nezbytně nutné direktivně určit zákonem, že pracovní poměry mohou být v těchto případech uzavírány pouze na dobu určitou, při současném určení délky této doby. Takové omezení není ani v souladu s akademickými svobodami, tak jak byly vymezeny zákonem č. 172/1990 Sb., neboť relativně krátkodobé pracovní poměry by nedávaly učitelům a vědeckým pracovníkům možnost plného využívání akademických práv a svobod a činily by je značně závislými na vedení VŠ a jednotlivých fakult. Mají-li být VŠ samostatnými a do jisté míry autonomními vědeckými a vzdělávacími pracovišti, je na místě ponechat na jejich uvážení a jejich dohodě s pracovníkem, jaký typ pracovní smlouvy bude uzavřen. Pouze toto pojetí je v souladu s ustanoveními Listiny základních práv a svobod, která zakotvují svobodu a rovnost v právech, zákaz diskriminace a která připouští zákonem omezení základních práv a svobod jen za stanovených podmínek a stejně pro všechny případy (čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny). V souvislosti s ustanovením § 27 odst. 8, zákona o VŠ nelze argumentovat tím, že by zde stát poskytoval určité skupině občanů méně výhod než jiné ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho, jak dovodil nálež Ústavního soudu ČSFR uveřejněný pod č. 11/1992 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. Těmito hledisky nelze ostatně dost dobře argumentovat ani v problematice uvedené v části I. tohoto stanoviska.

Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno v předchozím textu, zastávám názor, že také ustanovení § 27 odst. 8, zákona č. 216/1993 Sb. mělo být pro rozpor s citovanými články Listiny zrušeno. Neústavnost citovaného ustanovení zákona je dána i jeho nesouladem s čl. 1 odst. 1 písm. a) Úmluvy č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání.

V Brně 18. května 1994