

01/2008

79,-Kč

PRÁVO

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI



ČLANKY • ZAJÍMAVOSTI Z PRAXE • JUDIKÁTY

**Adresa redakce:**

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.®
Štěpánská 633/49
110 00 Praha 1
tel.: 224 247 011
fax.: 224 241 319
e-mail: podatelna@ustavprava.cz
www.ustavprava.cz

Šéfredaktor:

JUDr. Josef Srba, MBA

Zástupce šéfredaktora:

Mgr. Martin Kašpar

Tajemnice redakce:

Karolína Mudrová

Editor:

Kristina Lincerová

Redakční rada:

JUDr. Josef Srba, MBA
JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.
Mgr. Bc. Patrik Frk
Mgr. Bc. Alice Strnadová, MBA
Mgr. Martin Kašpar
Mgr. Jan Hrabák
Bc. Martin Kohout

Vydává, tiskne:

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.®
Štěpánská 633/49
110 00 Praha 1

Příjem inzerce:

e-mail: podatelna@ustavprava.cz

Předplatné nebo nové objednávky:

Tel: 224 247 011
e-mail: podatelna@ustavprava.cz

Autoři :

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.
Ing. Lenka Pavlíková, DiS.
Mgr. Martin Kašpar

Podmínky přijímání příspěvků:

Přijímáme pouze původní příspěvky, tzn. příspěvky nepublikované v jiném periodiku. Autoři nabízejí své příspěvky k publikaci v tomto časopisu tak, že je zasílají vydavateli elektronicky na e-mailovou adresu redakce a zároveň ve dvou výtiscích na poštovní adresu redakce. Nevyžádané příspěvky se autorům zpět nevrací. Příspěvek je přijat k uveřejnění okamžikem, kdy je autorovi zaslána licenční smlouva nakladatelská. Tímto okamžikem nabývá vydavatel výhradní licenci k rozmnožování a rozšiřování díla (příspěvku) v jím vydávaných periodících, na elektronických nosičích informací či prostřednictvím internetu. Odměna autora za udělení licence je poskytnuta jednorázově, a to do jednoho měsíce po uveřejnění příspěvku v příslušném čísle časopisu. Výše odměny je určena sazebníkem vydavatele a obsahuje též odměnu za případné vydání a šíření příspěvku v elektronické podobě.

Autorská výhrada :

Všechna práva vyhrazena. Přetisk a jiná užití díla nebo jeho části, včetně zařazení díla do elektronické databáze, jsou zakázány. Ochrana autorského práva k dílu platí i pro jeho části, jakož i pro právní věty odvozené ze soudních rozhodnutí a pro autorsky upravená soudní rozhodnutí. Autorské právo k tomuto časopisu jako dílu soubornému a k dílům do něj zařazených vykonává vydavatel. Právo na ochranu před nekalou soutěží zůstává nedotčeno.

Ústav práva a právní vědy © 2008

MK ČR E 17629

ISSN 1802-9116

Cena za výtisk 79,- Kč

Vážení přátelé, vážení kolegové, není to tak často, kdy se v právní oblasti, které se věnujeme, objeví na trhu nový právně-teoretický časopis. Pokud se tak však již stane, objeví se vzápětí řada spekulací o tom, jakým směrem se bude časopis ubírat, jaký bude jeho význam, kdo bude tvořit okruh jeho čtenářů, a řada dalších otázek, jež vznik časopisu jako předem nepopsaného listu papíru generuje.

Mohu Vás v tomto úvodním slově prvního čísla časopisu PRÁVO – časopis pro právní teorii a praxi ujistit, že „Náš časopis bude takový, jaký si jej Vy sami uděláte“.

Zaměření časopisu si předem nevybírám konkrétní právní disciplínu, na kterou by byl exaktně vázán jeho obsah a účel, a je otevřeno všem odvětvím dotýkajícím se tak či onak aplikační praxe, jakož i právně-teoretických východisek relevantních právních odvětví, zejména pak právních disciplin soukromoprávních, práva obchodního, občanského především. Svoji roli budou však hrát jistě i disciplíny práva veřejného, kde zejména právo ústavní a správní, jakož i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky neujde naší pozornosti.

*Je příznačné, že časopis vzniká v době, kdy slavíme 15. výročí samostatného a svobodného českého státu, které je současně výročím, kdy se začal jako samostatný tvořit i český právní řád, ústavní pořádek nevyjímaje. Vycházejí samozřejmě z krátké tradice ústavního soudnictví československého, jakož i právní doktríny a rozhodovací praxe prvorepublikové, připomínáme si toto datum dnes i my, neboť 15 let života českého právního řádu, jehož milníkem byl vstup České republiky do právního systému *acquis communautaire*, byla a je doba v mnohém stále převratná.*

Pevně věřím, že se nám společně v nadcházejícím roce podaří časopis naplnit zajímavými příspěvky, které obohatí právní praxi každého z advokátů, soudců, exekutorů či notářů, jakož i napomůže ekonomům a manažerům, ale i právním laikům a studentům v orientaci v konkrétní problematice českého i evropského práva.

Moc bych si to přál.

V Praze 1. 1. 2008



JUDr. Josef Srba, MBA
Šéfredaktor



Obsah:

EDITORIAL

JUDr. Josef Srba, MBA 3

TÉMA

K otázce povinnosti zakládat do obchodního rejstříku listiny
v elektronické podobě 5

ČLÁNKY

Svobodný přístup k informacím neboli Právo na informace 7
Ing. Lenka Pavlíková, DiS.

Lze sankcionovat neukládání rozhodčích nálezů rozhodci
k úschově obecnému soudu 17
Mgr. Martin Kašpar

Inkompatibilita a teorie dělby moci 19
JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.

Z PRÁVNÍ PRAXE

K právu svědka na právní zastoupení v trestním řízení 31
Mgr. Martin Kašpar

VYBRALI JSME PRO VÁS

Z judikatury Nejvyššího soudu České republiky
[k závaznosti rozhodčí doložky pro správce konkurzní podstaty]..... 35

[k povinnosti písemně doplnit elektronické podání podepsané
uznávaným elektronickým podpisem]..... 40

[k závaznosti poznámky pod čarou] 47

[k zastavení či krácení výplaty výsluhového příspěvku těm,
kteří svojí morálně politickou spolehlivostí přispívali
k potlačování lidských práv a demokratického systému]..... 54

připravila: Kristina Lincarová



K otázce povinnosti zakládat do obchodního rejstříku listiny v elektronické podobě.

Obecně prospěšnými službami Ústavu práva a právní vědy, o.p.s. (Ústav) mj. jsou služby spočívající ve zvyšování odborné úrovně a právního vědomí fyzických i právnických osob z řad odborné i laické právní veřejnosti.

V této souvislosti se Ústav rozhodl reagovat na některé podněty od laické i odborné veřejnosti, které se týkají nejrůznějších interpretačních či aplikačních úskalí, kterých v našem právním řádu jistě není nedostatek.

V poslední době jsem kupříkladu obdrželi několik dotazů zejména z řad podnikatelské veřejnosti, a to ve věci interpretace vyhlášky č. 562/2006 Sb., kterou se stanoví způsob převedení listin do elektronické podoby, způsob nakládání s převedenými listinami a obligatorní elektronická podoba listin (vyhláška o digitalizaci obchodního rejstříku); stručně řečeno vyhlášky řešící některé otázky související s digitalizací listin zakládaných do sbírky listin vedené v rámci obchod-

ního rejstříku příslušnými krajskými soudy.

Ústav k nastíněným dotazům zaujal stanovisko, že podle zákona a doslovného znění citované vyhlášky tíží povinnost zakládat do rejstříku listiny v elektronické podobě příslušný krajský soud (srov. § 33 odst. 3 ObchZ). Osoby soukromého práva, zapsané v některém z rejstříků vedených Vaším soudem (obchodní společnosti, nadace, obecně prospěšné společnosti) tato povinnost tíží toliko stran listin, jimž se nedokládají skutečnosti uvedené v návrhu na zápis nebo změnu nebo výmaz zápisu v obchodním rejstříku (srov. § 2 vyhlášky č. 562/2006 Sb.).

A contrario vyjádřeno, listiny, jimž se dokládají skutečnosti uvedené v návrhu na zápis nebo změnu nebo výmaz zápisu v obchodním rejstříku (srov. § 2 vyhlášky č. 562/2006 Sb.) do sbírky listin převede soud, a podnikatel, popř. jiný subjekt zapisovaný do obchodního rejstříku je v digitalizované



podobě soudu nepředkládá. Výjimkou je výroční zpráva obsahující účetní závěrku, které předkládá v digitalizované podobě osoba soukromého práva.

Na základě výše uvedeného je tedy podle názoru Ústavu orgánem povinným ze zákona tyto listiny digitalizovat příslušný krajský soud, a nikoliv podnikatel.

Každopádně Ústav stran právě uvedených otázek oslovil též vybrané předsedy soudů a požádal je o jejich názor na uvedenou problematiku.

S jednotlivými reakcemi se můžete seznámit v sekci Studie a komentáře 2007 na www.ustavprava.cz.

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.
ředitel

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.



Svobodný přístup k informacím neboli Právo na informace

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanovuje základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. Je tedy prováděcím nástrojem ústavního práva. V právním rámci pro oblast poskytování informací veřejnou správou plní funkci zákona obecného.

Právo na svobodný přístup k informacím

V době nazývané informačním věkem založené na široce sdílených vědomostech knowledge-based societies (Deklarace EU na summitu v Nice, prosinec 2000) získává pojem informace zcela nečekaný rozměr a hodnotu. Informace a informační zdroje jsou nejen předmětem obchodu, mohou být na straně jedné důvodem k rozpoutání mezinárodních válek a na druhé straně naopak sehrát úlohu, jejímž výsledkem bude nalezení společného dialogu.

Z principu demokratického zřízení vyplývá, že postavení svobodného občana vůči správě země se diametrálně liší od postavení poddaného. Podstatou demokracie je

právě nalezení a vedení dialogu mezi občanem a vybranými kandidáty, kteří reprezentují občanovu vůli. Občan deleguje část svých pravomocí na vybrané kandidáty prostřednictvím voleb s tím, že je kompetentně zastoupí a budou rozhodovat po určené období o věcech veřejných. Vybraní kandidáti, jsou pak povinni, prostřednictvím úředníka či přímo, informovat občana o svých krocích, jsou zde pro občana a skrze něj. Hospodaří s odevzdanými prostředky v podobě vybraných daní. Občanovo právo na to ptát se proč, kam a kolik, jsou zcela na místě. Pouze takto položené otázky mohou naplnit smysl demokratického zřízení, občan se na správě země podílí dialogem vedeným mezi ním a zvolenými kandidáty a současně svými otázkami provádí kontrolu nad věcmi veřejnými.

Na úvod do světa poskytování informací ze strany institucí veřejné správy by to měl být základní klíč k jeho otevření. Klíč však není dostačující, je potřeba dát celému systému právní rámec, zakotvit tzv. pravidla hry, specifikovat ty, kteří jsou povinni informace podat (tzv. povinné subjekty) a těm, kteří je požadují, dát zase postup, jak na to. Neméně důležité je definovat



utajované skutečnosti a obchodní tajemství, aby je bylo možné odlišit od informací, které jsou veřejné.

Výše specifikované právo se nazývá Svobodný přístup k informacím případně Právo na informace. Manuálem k jeho použití slouží zákon o poskytování informací ze strany veřejné správy. Časové zakončení tohoto zákona v právním rámci jednotlivých zemí se velmi liší, dopady dlouhodobé absence jsou v některých případech hmatatelné. Komparací jednotlivých odlišností nejen z časového hlediska tří tzv. vyspělých zemí bude věnován prostor v úvodu práce. Odlišnost postavení České republiky oproti ostatním zemím v sobě nese tradici silného postavení úřadů a veřejných institucí již z období Rakouska - Uherska, které bylo přivedeno téměř k dokonalosti během totalitního režimu. Otevřenost veřejných institucí je proto hodná zvláštního zřetele právě v naší zemi.

Současná legislativa České republiky zajišťuje toto ústavní právo právě zákonem o svobodném přístupu k informacím účinným od 1. ledna 2000. V právním rámci pro oblast poskytování informací veřejnou správou plní funkci zákona obecného. Pokud některé zákony*)

*) Např. zákon o správě daní a poplatků pro oblast daňového řízení či zákon o katastru nemovitostí pro oblast katastrální evidence a mnoho dalších.

stanoví podmínky poskytování informací pro určitou věcnou oblast (v některém svém ustanovení), jsou v postavení tzv. zvláštního zákona. Zvláštní zákon pak má za určitých podmínek v této konkrétní odchylce (v dané věcné oblasti) přednost před zákonem obecným.

Cílem by mělo být, jak je z názvu patrné, prosvětlení některých nejasných částí přijatého zákona o svobodném přístupu k informacím, v kontextu s následně přijatou judikaturou. Po prostudování všech dostupných materiálů je možné za sporná ustanovení zákona označit nejasné vymezení povinnosti poskytovat informace (§2) Povinný subjekt, Obchodní tajemství (§9), Odvolání (§16) a Hrazení nákladů (§17). Za důvod vzniku těchto nejasností či obecností lze v souvislosti s prostudováním všech verzí navrhované varianty zákona, důvodové zprávy aj. označit náročnou problematiku schvalovacího legislativního procesu.

K jednotlivým ustanovením byly již přijaty oficiální postoje soudních orgánů v rámci řešení sporu dvou stran, z kterých je možné dovodit, jakým způsobem lze navrhnout konkretizaci a jak obecně k nejasnostem v zákonu přistupovat ať ze strany žadatelů či poskytovatelů informací.



Historické souvislosti práva na informace

Právo na informace je v současnosti samozřejmostí, jde ruku v ruce s demokratickým systémem. Jedná se o základní politické, ve většině zemí, ústavně zaručené právo každého občana. V některých zemích je součástí platné právní úpravy již od 18. století (např. v prvním dodatku Ústavy Spojených států amerických z roku 1791, kdy moc Kongresu byla omezena ve smyslu přijmout právní předpis, který by zakazoval nebo omezoval svobodu slova nebo tisku, a nebo ve Švédském království ústavní deklarací z roku 1766).

Informační povinnost je uložena mezinárodními smlouvami o lidských právech, které jsou závazné, např. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech atd. Zmínit lze i právně nezávaznou Všeobecnou deklaraci lidských práv, schválenou Valným shromážděním Organizace spojených národů v New Yorku 10. prosince 1948.

Za první konkrétní zákon upravující zmiňované právo lze s jistotou označit "Freedom of information Act" (dále FOIA) přijatý americkým Kongresem v roce 1966, který znamenal určitý signál pro ostatní vyspělé země. Následuje přijetí

zákona ve Francii v roce 1978, v Austrálii, na Novém Zélandě a v Kanadě v roce 1982, v Nizozemí v roce 1991, Maďarsko zákon schvaluje v roce 1992, Irsko v roce 1997.

V České republice bylo v tomto smyslu prvním aktem přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ze dne 9. ledna 1991, ve znění pozdějších ústavních zákonů. „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. 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. Cenzura je nepřipustná. 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. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ (Listina základních práv a svobod, oddíl druhý, čl. 17 „Politická práva“).



Listina základních práv a svobod byla opakovaně přijata usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Listina“). Odkázat lze i na ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava“), přičemž účinnost tohoto ústavního zákona je shodná s datem vyhlášení samostatného státu – České republiky tj. dnem 1. ledna 1993. V odst. 3. Ústavy se normuje, že: „Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.“

Stále však nebyl k dispozici prováděcí zákon, který by jasně označil a strukturoval povinné osoby, vymezil oblast informací, specifikoval informace chráněné a podmínky podle kterých mají obě strany postupovat. Zjednodušeně řečeno šlo o stanovení pravidel hry mezi žadatelem a poskytovatelem. V době, kdy informace patří mezi nejdůležitější spotřební artikl, je zcela nemožné, aby postavení orgánů a institucí státu bylo v souvislosti s poskytováním informací nejasné. Navíc se jednalo o nástroj k otevření institucí a orgánů hospodařících s veřejnými prostředky občanovi. Jak již bylo uvedeno v úvodu práce,

postavení těchto institucí vůči občanovi nebylo na území České republiky historicky v rovnovážné poloze. Možná i proto bylo prolomení této bariéry obtížné a došlo k ní až v průběhu roku 1999. Tento fakt potvrzuje domněnku, že i přes všechny okolnosti zde byl dostatečný počet těch, kteří spatřovali v přijetí tohoto zákona narovnání věcí veřejných. Před detailním rozbořem platné právní úpravy v naší zemi (tzv. východního postkomunistického bloku) je užitečné seznámit se, jak si s danou věcí poradili zákonodárci ve třech odlišných vyspělých kulturách.

Kontext přijetí zákona o poskytování informací v České republice

Dokumentem, který byl zavazující pro Českou republiku, bylo doporučení členským státům Rady Evropy z roku 1981 o přístupu k informacím, kterými disponují veřejné orgány. Doporučení deklaruje všeobecné právo na informace, které vlastní veřejné orgány na základě rovnosti a v přiměřené lhůtě. Doporučení dále připouští možnost omezení tohoto práva v případě osobních či bezpečnostních údajů.

Ač byla Česká republika vázána mezinárodními dohodami a úmluvami o lidských právech a právo na



informace bylo součástí Ústavního pořádku od roku 1992, přijetím Listiny základních práv a svobod, prováděcí zákon, který by zajistil naplnění tohoto práva, česká legislativa postrádala. V květnu 1997 byl poprvé vypracován návrh textu zákona. Ten vycházel z následujících zásad:

- občan má právo na informace o všem, co se ho týká
- co není tajné (či zcela soukromé), je veřejné
- na přístup k informacím mají stejné právo všichni občané (nejen novináři)
- není třeba specificky odlišovat právo přístupu k informacím v různých oborech (např. životním prostředí, lidských právech apod.) různými normami.

Z historie přijetí zákona uveřejněné na informačním portálu www.otevřete.cz dále vyplývá, že v září 1997 navrhli zásady zákona o informacích Michael Žantovský a Oldřich Kužílek. Zákon měl podle předkladatelů veřejné správě stanovit povinnost poskytovat prakticky všechny informace, kromě výjimek definovaných v zákonu. Úřady měly podle jejich návrhu některé informace poskytovat automaticky, jiné bezprostředně na vyžádání a jiné nejdéle do deseti dnů od podání žádosti nebo do dvaceti dnů po odvo-

lání. Nejpodstatnější odchylka od navrhovaného znění a později schválené a nyní platné varianty je sankce za neoprávněné odmítnutí požadované informace. Nynější podoba postrádá jakoukoliv sankci vůči povinnému subjektu za neposkytnutí informace, občanovi je sice zachováno právo na odvolání, původní návrh však počítal i s finanční sankcí a to až ve výši 50.000,- Kč a zákazem činnosti.

Návrh zákona byl schválen v květnu 1998 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, avšak poté vrácen Senátem k opětovnému projednání. Rozdílem senátorského návrhu bylo rozfázování procesu žádosti o informaci a jejího poskytnutí ze strany orgánu veřejné správy. Poslanecká verze umožňovala uplatnění žádosti jakoukoli formou (ústně, telefonicky i písemně) a v případě nespokojenosti s odpovědí nastupoval automaticky proces podle správního řádu a následné řízení před soudem. Evidentním nedostatkem této verze ovšem bylo riziko absence dostatečných podkladů pro dokazování ve správním i soudním řízení. Proto senátoři přijali verzi, podle které lze sice žádat o informaci jakoukoli formou, ale pro případ nesouhlasu se způsobem vyřízení nebo nevyřízení žádosti musí být tato opakována písemně tak, aby pro správní i soudní řízení byly již k dispozici listinné důkazy.



Ostatní zásahy Senátu do osnovy měly společný cíl: při zajištění ústavního práva na informace současně garantovat i nedotknutelnost ústavního práva na soukromí, osobní čest a ochranu před zasahováním do soukromého a rodinného života.

Koncem února 1999 byl pozměněný návrh zákona o svobodném přístupu k informacím schválen Parlamentem a Senátoři měli k tomuto návrhu opět množství výhrad. Několik senátních výborů doporučilo návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně k dalšímu přepracování. Zákon o svobodném přístupu k informacím byl nakonec Parlamentem schválen 11. května 1999.

Mezinárodní právní úprava práva na svobodný přístup k informacím

USA

Spojené státy americké jsou kořenkou svobody, pro srovnání současného stavu je přirozené začít právě zde. Ústavní rámec Spojených států amerických omezuje moc Kongresu v doplňku ústavy z roku 1791 přijmout právní předpis, který by zakazoval nebo omezoval svobodu slova nebo tisku, výslovnou garanci práva na informace, resp. svobodu informací však neobsahuje. Právo na informace je zde zaručeno

zákonem o svobodě informací, tzv. Freedom of Information Act § 552 (United States Code, Freedom of Information Act, přístupný na www.foia.state.gov), podepsaný prezidentem Lyndonem B. Johnsonem dne 4.6.1966. Od tohoto data prodělal několik novelizací, např. v 80. letech byl R. Reaganem zákon upraven o omezení přístupu ke spisům CIA a FBI, v 90. letech byl naopak novelizací rozšířen o povinnost vládních institucí zveřejňovat informace elektronicky (pozměňovací návrh podepsán Billem Clintonem dne 2. října 1996 Electronic Freedom Information).

Velká Británie

Velká Británie nepatří mezi země, kde by tzv. "právo vědět" bylo součástí ústavního řádu, jako jediný členský stát EU nemá systematickou psanou ústavu. Její ústava se skládá z více právních dokumentů, jejichž počet v průběhu dějinného vývoje narůstal (tato skutečnost bývá definována jako ústava v materiálním smyslu). Patří k ní i nepsané konvence, a protože ve Velké Británii z hlediska formálně právního neexistuje rozdíl mezi obyčejnými a ústavními zákony, nelze jasně označit, co všechno k britské ústavě patří. Následující odstavec vychází z materiálu, který je přístupný na internetových stránkách univerzity



ve Würzburgu. Jedná se o sestavu informačních materiálů podle stavu k roku 1992, jež byla vytvořena Britskou ambasádou za účelem publikace. Podle sekce 19 této sestavy je na základě provedených studií ve Velké Británii každému přiznána svoboda názoru a projevu, která zahrnuje svobodu zastávat názory a svobodu vyhledávat, přijímat a sdělovat informace a ideje prostřednictvím jakéhokoli média nezávisle na hranicích (anglický text zmíněných právních dokumentů lze najít na www.uni-wuerzburg.de). Ústavním rámcem Velké Británie má být také garantováno každému občanovi podílet se na vládě země (sekce 20).

Švédské království

Švédské království lze označit za průkopníka otevřenosti. Právo vědět je zde zakotveno v základních právních dokumentech. Ve Švédsku je svoboda informací součástí platné ústavy, jejíž kořeny sahají do 18. století (Regeringes Formen). Podle změny z roku 1994 článek 1 kapitoly 2 Ústavy (anglická verze ústavy Švédského království je přístupná na www.uni-wuerzburg.de) zahrnuje v odstavci 2 svobodu informací "freedom of information" a definuje ji jako svobodu získávat a přijímat informace a jinak se seznámat se stanovisky ostatních.

Informační povinnost

Zajištění práva přístupu k informacím ze strany veřejných subjektů je důležitým předpokladem pro naplňování demokratizace, principu otevřenosti a politické průhlednosti veřejné správy. Dle úrovně a způsobu splnění této povinnosti vůči občanům lze určitým způsobem měřit vyspělost politické kultury v konkrétním demokratickém státě. Ač se v mnoha zemích jedná o právo ústavně zaručené, k přijetí konkrétní legislativy v tomto směru začalo docházet až v průběhu dvacátého století.

Nejdůležitější komponentou je již otázka určení povinnosti informace poskytovat. V české úpravě v případě určení povinnosti informace poskytovat (§ 2) existuje pouze velmi obecný popis povinných subjektů, což zavrhuje příčinu právním sporům o to, zda a který subjekt je v českém právním systému povinen informovat a v jakém rozsahu. Obsah pojmu státní či veřejný orgán není v českém právním řádu nikterak pozitivně definován, tak jako je tomu v právních úpravách zákona o přístupu k informacím v jiných státech. Za určující charakteristiku lze sice považovat rys veřejné moci, která se vyznačuje tím, že občané vůči ní nejsou v rovném postavení, veřejný účel, či zřízení instituce některým z orgánů státu,



tento argument však v praxi neobstojí a spousta institucí se tak domnívá, nebo se chce domnívat, že informační povinnost se jich podle tohoto zákona netýká. S nedokonalostí této části zákona zápasí i kompetentní soudní orgány. Čitelnost pro občana, kterému by měl zákon sloužit, je proto nedostatečná. Ze studia dostupných materiálů a příslušných judikatur vyplývá, že úzkou specifikací, detailním popisem povinného subjektu by bylo vhodné naši právní úpravu rozšířit. Za ideální lze v tomto případě považovat pozitivní taxativní výčet subjektů. Tímto krokem by bylo možné předejít případným soudním sporům o to, zda případná instituce spadá do kategorie povinného subjektu či ne.

Právo na informace vs. obchodní tajemství

Obchodní tajemství poměrně striktně vymezuje obchodní zákoník v ustanovení § 17 odst. 1, lze za něj považovat pouze skutečnosti, které jsou obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, mají skutečnou nebo alespoň potencionální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné a mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel utajení odpovídajícím způsobem zajišťuje.

Současně je podmíněna existence všech těchto podmínek zároveň. V praxi, jak vyplývá z podaných žalob, je však patrné, že povinné subjekty tento termín velmi rádi používají pro případ zdůvodnění zamítavého rozhodnutí, ač v jejich případech téměř nikdy nelze naplnit znaky, kterými by bylo možné dovést, že skutečně jde o obchodní tajemství. Označit materiál za obchodní tajemství navíc výhradně přísluší soukromoprávnímu subjektu, a to před poskytnutím tohoto materiálu povinnému subjektu.

Nesprávné je i tvrzení, že existuje povinnost zachovávat důvěrnost informací, protože žádný smluvní závazek nemůže modifikovat kogentní ustanovení zákona. Obchodní zákoník sice stanoví ochranu pro důvěrné informace v ustanovení § 271, avšak vystupuje-li v obchodním vztahu subjekt, který je ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem, tato ochrana se neuplatní. Je tomu tak proto, že tento zákon důvěrnost informací jako důvod pro neposkytnutí informace nezná a navíc důvěrné informace nelze zařadit pod pojem obchodního tajemství.

Současně je naprosto zřejmé, že obchodním tajemstvím nemůže být v žádném případě informace o rozsahu finančních prostředků, poskytnutých podnikateli z rozpočtu obce či města, tedy ani údaj o ceně



za provedené dílo, jež je hrazeno z veřejných prostředků. Jak však vyplývá z judikatur i taková zdůvodnění byla předmětem vydaných rozhodnutí.

Okruh informací, které lze označit v souladu s příslušným ustanovením obchodního zákoníku za obchodní tajemství je tedy značně omezen. Na straně jedné musí být naplněny všechny znaky stanovené zákonem a na straně druhé musí dojít k souběhu těchto znaků současně.

Pokud se však skutečně jedná o informace, které lze za obchodní tajemství označit, je subjekt povinný tyto informace náležitým způsobem odstranit a požadované informace poskytnout.

Procesní ochrana práva na informace

Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Žadatel je tak oprávněn podat odvolání jak proti zamítavému rozhodnutí, tak proti nečinnosti (fiktivní rozhodnutí). Odvolání podává žadatel k nadřízenému orgánu, který rozhodnutí vydal. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání má pak možnost podat žalobu. Problematická situace zde nastává především u obcí. Pokud obec občanovi ve lhůtě

15 dnů od podání žádosti o informaci neodpoví, má se za to, že vydala rozhodnutí, kterým se poskytnutí informace odpírá (tzv. fikce rozhodnutí). Občan se proti tomuto "rozhodnutí" může odvolat. Proces odvolat se k nadřízenému orgánu povinného subjektu, který rozhodnutí o zamítnutí vydal (či vydat měl = fikce) však může v praxi znamenat, odvolat se například k radě obce jako nadřízenému orgánu zástupce starosty, který informaci podat odmítnul a současně je členem této rady.

Tato jistá nedokonalost zákona může v některých případech znamenat potvrzení předchozího rozhodnutí (zamítnout a neposkytnout a nebo mlčet a tím neposkytnout) bez bližšího zkoumání důvodů. Z výše uvedeného vyplývá, že jistým řešením by mohlo být upravit danou hierarchii odvolacího procesu. Tento proces by pak mohl vést k vyšší kontrole rozhodování jednotlivých povinných subjektů. Zákon nabízí ještě jednu možnost obrany, a to je přezkoumání rozhodnutí soudem. Tento postup je však možné označit v případě fikce rozhodnutí za absurdní. Je problematické určit předmět přezkoumání u rozhodnutí, které ve skutečnosti nebylo vydáno. Za vhodné řešení lze v tomto směru považovat povinnost povinných subjektů vydat zamítavé rozhodnutí v písemné formě



současně s odůvodněním, což zaručí objektivní soudní přezkoumatelnost rozhodnutí. Dále by měla být pravomoc odvolacích orgánů rozšířena o institut sankce pro případy, kdy dle nadřízeného orgánu měl subjekt informaci poskytnout a ten vydaným rozhodnutím či fikcí informace neposkytl. Institut sankcí byl navržen autory zákona a to pokutou ve výši 50.000,- Kč až zákazem činnosti. Během schvalovacího procesu se však vytratil.

Hrazení nákladů

Za nejspornější bod tohoto zákona lze však s určitostí považovat ustanovení o hrazení nákladů. Jak vyplývá z podrobné komparace dostupných zdrojů v tomto směru, vznikla právní nejistota na obou stranách (jak poskytovatelů, tak žadatelů). Hrazení nákladů mají povinné subjekty jako možnost, což v praxi vyvolává široké spektrum, až se lze domnívat, že ve shodném úkonu různého subjektu není postupováno podle jedné právní úpravy.

Tuto část problému se nabízí řešit sjednocením úhrad v sazebníku pro všechny povinné subjekty, případně striktně definovat pouze materiálové výdaje a zněním zákona označit za nepřijatelné požadovat mzdové a personální náklady s vyhledáním informace spojené.

Dalším možným řešením je uložit povinnost všem subjektům poskytovat informace zcela bezplatně.

Také podmínění uhrazení poskytnutí informace nelze považovat za šťastné, zákonodárci bylo pravděpodobně myšleno jako ochrana povinných subjektů proti vymáhání pohledávek spojených s nehrazením poplatků. Nynější rámec, však může zavdat příčinu vzniku naprosto paradoxní situace, kdy právo půjde cestou přednosti nároku na soukromoprávní poplatek subjektu před ústavním právem občana na informace, jak vyplývá z Listiny základních práv a svobod.

Závěrem

Za částečný důvod vzniku v tomto článku stručně nastíněných nejasností či obecností lze označit náročnost schvalovacího legislativního procesu a určitou nezralost politického systému, kterou nelze v žádném případě vytknout autorům zákona. Naopak panu Kužilkovi a Žantovskému se podařilo uvést v život zákon, který otevírá veřejnou správu a s jehož pomocí dochází k postupnému narovnání klíčového vztahu mezi státem a občanem.

Ing. Lenka Pavlíková, DiS.



Lze sankcionovat neukládání rozhodčích nálezů rozhodci k úschově obecnému soudu?

Otázka v nadpisu článku plyne ze stále intenzivnějšího i extenzivnějšího užití rozhodčího řízení při řešení majetkových sporů v České republice a směřuje k povinnosti rozhodce předat ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci rozhodčího nálezu do úschovy rozhodčího nálezu s vyznačením tzv. doložky právní moci k obecnému (okresnímu) soudu, v jehož obvodu byl rozhodčí nálezu vydán

Povinnost úschovy stanovená v ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“), představuje zřejmě úsilí zákonodárce o posílení právní jistoty účastníků řízení, popř. i třetích osob, které mohou být právními účinky pravomocného rozhodčího nálezu dotčeni nebo osvědčí naléhavý právní zájem. Otázka přístupnosti uloženého rozhodčího nálezu zřejmě bude předmětem samostatného právního rozboru.

Autor tohoto článku se (v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů) dotázal jednoho z pražských obvodních soudů stran informace o počtu rozhodčích nálezů předaných rozhodci do úschovy a zároveň o možném sankci-

onování neukládání pravomocných rozhodčích nálezů do úschovy.

Z odpovědi osloveného soudu vyplynulo, že počty rozhodčích nálezů ročně ukládaných se pohybují v řádu stovek a celkově od roku 2003 v řádu tisíců. Zároveň soud vyslovil názor, že v zákoně o rozhodčím řízení není upravena sankce za porušení povinnosti do 30 dnů od právní moci rozhodčího nálezu uložit jej k úschově.

V této souvislosti tedy vyvstává otázka, zda-li se jedná o zcela imperfektní právní normu nebo zda-li je nutné hledat v jiných ustanoveních českého právního řádu. V zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, nenalezeme jakýkoli trestný čin, jehož skutková podstata by spočívala v porušení povinnosti uložené ustanovením § 29 zákona o rozhodčím řízení.

Na rozdíl od trestního zákona však můžeme v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), nalézt v jeho druhé části, pojednávající o přestupcích proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě, ustanovení § 46 o ostatních přestupcích proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě. Z tohoto ustanovení vyplývá, že přestupkem je porušení také jiných povinností,



než které jsou uvedeny v § 21 až § 45 zákona o přestupcích, a to za předpokladu, že jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.

Zákon o rozhodčím řízení je právě takovým zvláštním předpisem a jeho ustanovení § 29 zcela jednoznačně stanoví povinnost uložení rozhodčího nálezu u okresního soudu do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodčího nálezu.

Vzhledem k tomu, že zákon o rozhodčím řízení přímo neobsahuje sankce za porušení této právní povinnosti a tyto sankce nenalezeme ani v trestním zákoně, tak je zřejmé, že podpůrně bude použit zákon o přestupcích v rozsahu shora citovaného ustanovení § 46 tohoto zákona. Sankcí (srov. § 46 odst. 3 zákona o přestupcích) je zde pokuta až do výše 30.000,- Kč, a to v závislosti na konkrétním správním uvážení.

Věcně příslušným správním orgánem k projednání a rozhodnutí o tomto přestupku je podle ustanovení § 53 odst. 2 zákona o přestupcích obecní úřad obce s rozšířenou působností, neboť k projednání tohoto přestupku není příslušný jiný správní orgán; v Praze se jedná o Statutem hlavního města Prahy vymezené úřady městských částí.

Místně příslušným je pak obecní či městský úřad spadající do obvodu toho okresního soudu, kam má být rozhodčí nález uložen, tj. do obvodu okresního soudu, kde byl rozhodčí nález vydán,

což může představovat interpretační potíže, pokud je místem vydání např. pouze lakonicky Praha. Vzniká pak otázka, ke kterému obvodnímu soudu bude rozhodčí nález uložen.

Neopomenutelná je v této souvislosti povinnost státních orgánů normovaná ustanovením § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, tj. povinnost iniciovat přestupkové řízení a poskytnout nezbytnou součinnost. Při neukládání rozhodčích nálezů se tato povinnost dotýká zejména soudů, které se mohou s rozhodčími nálezy setkat při své rozhodovací činnosti.

Porušení povinnosti stanovené ustanovením § 29 zákona o rozhodčím řízení, tj. nepředání pravomocného rozhodčího nálezu do úschovy okresnímu soudu rozhodcem do 30 dnů od nabytí právní moci, naplňuje skutkovou podstatu přestupku ve smyslu ustanovení § 46 zákona o přestupcích, která je rubrikována jako „Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“.

Takový přestupek projednává úřad obce s rozšířenou působností nebo úřad městské části dle Statutu hlavního města Prahy, přičemž místní příslušnost je určena dle místa vydání rozhodčího nálezu. V přestupkovém řízení může být uložena pokuta ve výši až 30.000,- Kč.

Mgr. Martin Kašpar

Autor je advokátní koncipient v Praze



Inkompatibilita a teorie dělby moci

Úvod

Zásada inkompatibility je v právním státě jedním z nejdůležitějších principů, na kterém nezávislý a nestranný výkon veřejné moci spočívá a prolíná se celou řadou norem veřejného práva, resp. norem reglementujících postavení orgánů veřejné moci, resp. jejich funkcionářů. V rámci zajištění nerušené tvorby, výkonu i aplikace veřejné moci je nutné zajistit takovou míru nezávislosti a nepodjatosti, aby nebyly narušeny základní zásady právního státu. Veřejnou správou přitom nemám v daném případě na mysli jen exekutivu jako veřejnou správu v jejím nejstriktněji pojímaném pojetí, ale veřejnou správu vůbec, tj. správu pojímanou jako spravování věcí veřejných, na kterém se podílejí všechny složky státní moci, tedy moc výkonná, zákonodárná a soudní. V následující práci bude obecně pojednáno o zásadě neslučitelnosti funkcí (inkompatibilitě), která s ohledem na v právních státech obecně přijímanou teorii dělby moci tvoří jeden ze základních postulátů tvorby, výkonu a aplikace zákonů (a tedy moci) vůbec.

Montesquieova teorie dělby moci

Mezi tyto zásady nade vše pochybnost patří postulát odvozený od Montesquieovy teorie dělby moci, podle které je třeba (ve spojení s teorií vzájemných brzd) oddělit moc zákonodárnou od moci výkonné a soudní. Ústava České republiky, která se v čl. 1 Ústavy České republiky ze dne 1.1. 1993 (dále jen „Ústava“) deklaruje být právním státem, zavádí uvedenou teorii do českého ústavního pořádku ustanovením čl. 2 odst. 1 Ústavy, kde se stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Podle Montesquieovy teorie dělby moci vládne politická svoboda pouze za předpokladu, zamezuje-li se zneužívání moci; vychází se přitom z presumpce přirozeného sklonu každého člověka ke zneužití moci v intenzitě, v níž určitou mocí disponuje. Za účelem zabránění zneužití moci se v právním státě objevuje snaha zákonodárce nastavit ústavněprávní úpravu tak, aby nikdo nemohl moci zneužívat. Právní úprava musí být z tohoto důvodu nastavena tak, aby moc zastavila



moc a nevládla táž vůle. Ústava musí být taková, že jedna moc omezuje druhou.

Montesquieova teorie dělby moci tedy postuluje rozdělení moci ve státě na moc zákonodárnou (legislativu), která vyjadřuje obecnou vůli státu¹⁾ a tvoří zákony, moc výkonnou (exekutivu), která jen vykonává tuto obecnou vůli, tj. vykonává zákony, a moc soudní (judikativu), která trestá zločiny a rozhoduje spory. Teorie dělby moci je založena na dvou navzájem nerozlučně spjatých zásadách, a to na zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti moci a na zásadě rovnováhy moci a vzájemných brzd. K první části teorie dělby moci, zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti moci patří:

- a) výkon jednotlivých mocí zvláštními orgány, které nejsou navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti,
- c) neslučitelnost těchto mocí v rukou jedné a téže fyzické osoby nebo skupiny osob,

1) Bylo by jistě věcí práce nemalého rozsahu hledat odpověď na otázku, zda moc zákonodárná (legislativu) vyjadřuje obecnou vůli státu nebo obecnou vůli lidu, jako obecného termínu používaného pro označení množiny jeho atomárních jednotek. Úvaha na uvedené téma by však značně přesáhla rozsah tohoto stručného příspěvku a proto se k němu vyjádříme až v některé z pozdějších prací.

- d) nezávislost mocí na sobě navzájem co do podmínek nabytí moci; osoby mají nabývat příslušné pravomoci nezávisle na orgánech druhých mocí,
- e) vzájemná neodpovědnost orgánů, které jsou nositeli těchto mocí (jedná se o neodpovědnost ústavně politickou a částečně neodpovědnost trestní).

Dělbou moci tedy není pouhé rozdělení práce, pravomoci a kompetence mezi různé oddělené orgány. Jde tu o tři moci ve státě, které jsou navzájem oddělené a nezávislé jak tím, že každou z těchto tří mocí představuje jiný orgán, tak i tím, že tytéž osoby nesmějí kumulovat funkce v orgánech různých mocí, ale i tím, že tyto tři moci se konstituují nezávisle na sobě, pokud jde o podmínky nabytí pravomoci jejich představitelů, jakož i tím, že orgán jedné moci nemůže přivodit odvolání představitele druhé moci. Jak bude dále rozvedeno a jak též vyplývá z výše uvedeného, je-li právní úprava postavena na prvku prolínání se funkcí člena parlamentu a člena vlády, je taková úprava v rozporu s postulátem zákazu kumulace funkce v orgánech různých mocí ze strany jedné a téže osoby.



Orgány exekutivy

Těžiště exekutivní práce spočívá na správních úřadech, od nichž, resp. jejichž postavení, je nutné odvinout další diskusi na téma toho, co lze označit termínem „horizontální konkurence“ a co platné právní předpisy obvykle označují jako *inkompatibilitu stricto sensu*, stanovenou v jednotlivých právních předpisech pro správní úředníky a výkon jejich funkcí. Správní úřady jsou ve své většině²⁾ organizačními složkami státu. Stanoví tak zákon č. 218/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ze dne 27. června 2000, který ve svém § 1 určuje, že uvedený zákon upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky (dále jen „stát“), vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu.

Citovaný zákon v ustanovení § 3 poté vyjmenovává organizační složky státu, a to tak, že organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady

2) Až na několik málo výjimek je toto pravidlo veskrze generelní a je založeno v textu citovanou normativní větou. Mezi tyto výjimky patří Česká národní banka (srov. ust. § 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů).

státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo citovaný zákon (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu (odst. 1).

V § 3 odst. 2 pak uvedený zákon výslovně stanoví, že *organizační složka není právnickou osobou*. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu. Uvedený zákon tak s účinností ode dne 1. ledna 2001, kdy nabyl účinnosti, definitivně odňal právní subjektivitu ministerstvům a jiným správním úřadům jako orgánům veřejné moci, která byla přede dnem jeho účinnosti dovozována soudní judikaturou opírající se zejména o argument, že při řešení otázky, zda je nějaký „corpus“ právnickou osobou ve smyslu § 18 odst. 1 písm. d) ObčZ, je třeba zkoumat, zda vykazuje základní znaky právnické osoby; pak byl takový „corpus“ považován za právnickou osobu, a to navzdory skutečnosti, že to o něm zákon nikde výslovně nestanovil. Tak došla



tehdejší judikatura k závěru, že ministerstvům a jiným správním úřadům je třeba přiznat právní subjektivitu. Jak bylo řečeno, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ministerstvům a jiným správním úřadům právní subjektivitu odňal. Z hlediska účelu této eseje se v dalším výkladu zaměříme jen na ministerstva, neboť pouze v jejich čele stojí pověřený člen vlády a jen jeho postavení a neslučitelnost funkce vykonávané jeho osobou s jinou potenciální funkcí, dané normou síly ústavněprávní úrovně, nás ve vztahu k teorii dělby moci a jejím „vyzradlení se“ v jednotlivých ustanoveních Ústavy zajímá.

Ať již ministerstva právní subjektivitu měly či nikoli, nic to ovšem neměnilo na skutečnosti, že u ministerstva jako u každého jiného orgánu veřejné moci bylo a je vždy nutné zajistit takovou míru nezávislosti a nestrannosti jeho exekutivy, aby v rozporu s postulovanou Montesquieovou teorií dělby moci a z ní vycházející zásadou inkompatibility nedocházelo k prolínání funkcí představitelů této exekutivy s funkcemi jednak v ostatních orgánech veřejné správy (exekutivy), např. k nežádoucímu stavu tzv. *vertikální konkurence*, kdy by např. vedoucí zaměstnanec orgánu rozhodujícího v 1. stupni

správního či soudního řízení byl současně vedoucím zaměstnancem orgánu rozhodujícího o odvolání. Problematika tzv. vertikální konkurence do jisté míry splývá s institutem zákazu podjatosti tak, jak jej stanoví obecné i zvláštní předpisy správního a civilního procesního práva.

Zásada inkompatibility je pak ze své podstaty rovněž pojistkou k zajištění nezávislosti a nestrannosti exekutivy na zbývajících „státních mocech“, aby nedocházelo k prolínání funkcí představitelů exekutivy s funkcemi v orgánech moci zákonodárné a soudní. Právě z tohoto důvodu může být zásada inkompatibility také někdy nazývána zákazem „horizontální konkurence“. Nebylo by totiž nejen žádoucí, ale bylo by popřením shora uvedeného principu dělby státní moci, kdyby její jednotlivé součásti (tj. jednotlivé oddělené moci) zároveň reprezentovaly tytéž osoby, resp. kdyby zákon umožňoval průnik těchto mocí navzájem.

Z toho, co bylo uvedeno, vyplývá, že u představitelů státní, resp. veřejné moci bývá nadto notoriíou legislativní úprava vyloučení těchto osob, tj. vedoucích zaměstnanců státní správy z funkcí v politických stranách a hnutích. Z podstaty věci je toto vyloučení, resp. zákaz funkce v politických stranách a hnutích imanentní právě moci



výkonné a soudní³⁾, nikoli však moci zákonodárné, která je právě postavena na volné soutěži politických stran⁴⁾ a vztah funkce člena některé z komor Parlamentu České republiky a jeho působení v některé z politických stran či hnutích je jedním ze vztahů základních.

Ve vztahu k postavení vedoucích správních úřadů, kteří jsou jejich výkonnou (exekutivní) složkou, je zásada inkompatibility vyjádřena v normativních úpravách ponejvíce tak, že s funkcí vedoucích správních úřadů je neslučitelná funkce poslance nebo senátora, funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku (obce nebo kraje), funkce v politické straně a v politickém hnutí a v návaznosti na specifika toho kterého správního úřadu pak i v dalších orgánech či institucích. Z výslovné dikce zákona tedy vyplývá, že zákonodárce v předmětném ustanovení respektuje v předchozích bodech reflektovanou

vanou postulát teorie dělby moci, když zakazuje slučitelnost funkcí (kompatibilitu) výkonných složek správních úřadů s funkcí poslance nebo senátora, tj. člena zákonodárného sboru té či oné komory Parlamentu České republiky a funkce soudce. Na základě výše uvedeného je tedy možno konstatovat, že rozdělení státní moci na tři jednotlivé složky je v bilateralitách exekutiva-judikativa a legislativa-judikativa plně zachováno, když s funkcí soudce není kompatibilní výkon funkce představitele zákonodárného sboru ani funkce člena vlády (a dokonce i funkce v nižších exekutivních funkcích než je funkce člena vlády).

Neslučitelnost podle Ústavy

Neslučitelnost funkcí ústavních činitelů je stanovena v základním zákoně České republiky, a to její Ústavě. Podle čl. 21 Ústavy nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu. Podle čl. 22 Ústavy potom platí, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon, a dále, že dnem, kdy se poslanec nebo senátor (představitel legislativy) ujal úřadu prezidenta republiky (představitel exekutivy), nebo dnem, kdy se ujal funkce

3) Srov. např. zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů

4) V českém ústavněprávním pořádku kotví princip volné soutěže politických stran zejména čl. 5 Ústavy, který je ústavněprávním vymezením účelu politického systému a kde se stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.



soudce (představitel judikativy) nebo jiné funkce neslučitelné s funkcí poslance nebo senátora, zaniká jeho mandát poslance nebo senátora. Jde o automatický zánik funkce *ex lege*, který je legální pojistkou ústavněprávní úrovně zamezující současnému výkonu funkce „ve více mocech“. Z důvodové zprávy vypracované k tomuto článku Ústavy, kterou je možno využít jako relevantní historickou výkladovou pomůcku, vyplývá, že poslanec nemůže být senátorem a naopak. S funkcí poslance nebo senátora je přímo z Ústavy neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky a funkce soudce. Další okruh funkcí může být stanoven zákonem, přičemž uvedené ustanovení dopadá např. na příslušníky ozbrojených sil apod.

V předmětném ustanovení se tedy zakazuje kumulace funkcí poslance a senátora v rukou jedné a téže osoby. Stanoví se navzájem neslučitelnost jejich funkcí. Ústava neřeší, zda lze např. zároveň kandidovat do obou komor parlamentu současně. Z hlediska historické komparace stojí za povšimnutí, že takový zákaz byl obsažen např. v § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 124/1920 Sb., který doplňoval a upřesňoval obdobné ustanovení obsažené tehdy v § 18 Ústavní listiny. Pokud by nebylo takové ustanovení obsaženo v zákoně, bylo by možno dovodit, že poslanec respektive senátor by

mohl kandidovat do druhé komory, pokud by se ovšem vzdal stávající funkce nejpozději do svého zvolení (srov. § 19 odst. 3 Ústavní listiny).

Článek 22 Ústavy zakládá neslučitelnost (inkompatibilita) funkce poslance nebo senátora s úřadem prezidenta republiky a s funkcí soudce (soudu Ústavního i soudů obecných). Neslučitelnost funkcí výslovně jmenovaných vyplývá z jejich povahy vyjadřujících oddělení moci zákonodárné a soudní od funkce prezidenta republiky. Zákonem lze stanovit další funkce, jejichž povaha předpokládá z podstaty věci neslučitelnost s funkcí člena některé z komor parlamentu. Zejména v takto pojeté legislativní úpravě se tradičně spatřoval skutečný význam tohoto principu, který měl odstraňovat možnost cizích (lobbystických) vlivů na členy zákonodárných sborů a bránit tomu, aby mohlo být zneužíváno mandátu. V době první republiky upravoval tyto vztahy zákon č. 144/1924 Sb.

K odstavci 2 čl. 22 Ústavy je ve vztahu k tématu neslučitelnosti státních funkcí možno uvést, že zánik mandátu poslance nebo senátora nastává dnem, kdy se ujal úřadu prezidenta republiky. Prezident republiky se ujímá úřadu složením slibu (srov. čl. 55 Ústavy). U funkce soudce je touto dobou rovněž složení slibu (čl. 85 odst. 1 a čl. 93



odst. 1 Ústavy). U ostatních funkcí záleží na budoucí právní úpravě započítí výkonu té funkce, jejíž výkon není slučitelný s jinou. K zániku mandátu není třeba, aby se člen té které komory parlamentu mandátu vzdal (srovnej čl. 25 Ústavy), neboť zánik mandátu nastává z Ústavy, tedy *ex constitutione*⁵⁾.

Kompatibilita funkce člena vlády a poslance a střet zájmů

Ústava tedy vyjadřuje zásadu inkompability výše uvedeným způsobem a možno říci, že až na pár výjimek zde zvláštní právní problematika nevzniká. Jedinou zvláštností, kterou nelze nechat bez povšimnutí, je kompatibilita funkce člena vlády a poslance, kdy Ústava umožňuje členovi nejvyššího orgánu výkonné moci, tj. vlády (srov. čl. 67 odst. 1 Ústavy), aby současně se svým členstvím ve vládě vykonával funkci člena parlamentu, resp. jedné z jeho komor. Z čl. 32 Ústavy totiž vyplývá, že člen vlády může být zároveň poslancem nebo senátorem. Po dobu výkonu funkce předsedy

vlády, místopředsedy vlády nebo ministra zůstává dále poslancem se všemi právy a povinnostmi s tím spojenými, nemůže být volen pouze do orgánů parlamentu. Takováto právní úprava je pouze politicky, nikoli však právně obhajitelná, a je v rozporu s obecnou právně-politickou zásadou, podle které by právní úprava inkompability v demokratických státech měla sledovat záruky nezávislosti členů parlamentu a působit jako preventivní opatření proti zneužití mandátu vztahující se jak k výkonu veřejného úřadu, tak i zaměstnání či jiné obdobné činnosti. Zákon, který by ve smyslu tohoto ustanovení Ústavy stanovil další funkce neslučitelné s funkcí člena parlamentu, nebyl dosud vydán. Zákon ČNR č. 238/1992 Sb. tuto funkci neplní.

Stran členů vlády jako vrcholných představitelů exekutivní moci a jejich slibu Ústava v čl. 69 odst. 1 stanoví, že člen vlády skládá slib do rukou prezidenta republiky. V odstavci druhém téhož článku se potom konkretizují znění slibu skládaného členem vlády, jehož podstatou je věrnost České republice a slib zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život, a dále pak slib zastávat svěřený úřad svědomitě a nezneužít svého postavení. Z uvedeného je patrné, že všichni členové vlády skládají slib do rukou prezidenta republiky. Děje se

5) Hoetzel, J.: Inkompabilita, Slovník veřejného práva československého, sv. II., Brno, Matějka, J.: Členství v zákonodárném sboru a veřejný úřad, Hobzova počíta, Praha, 1936, Weyr, F.: Československé právo ústavní, Praha, 1937.



tak při aktu jmenování členů vlády. Znění slibu se podepisuje. Složením slibu se člen ujímá ve skutečnosti svého úřadu, byť to Ústava *expressis verbis* nikde nestanoví. Složením slibu obsahující příslib (závazek) k budoucímu konání, je podmínkou k tomu, aby se člen vlády mohl ujmout svého úřadu. Se složením slibu Ústava výslovně nespojuje žádné další důsledky, od té doby však nastává důvod inkompatibility (čl. 70 Ústavy).

Slib věrnosti České republice a ta část slibu, jež se týká zachování Ústavy a zákonů, jsou identické s příslušnou částí slibu prezidenta republiky. Závazek uvádět tyto zákony v život vyplývá z úkolů moci výkonné a z funkce vlády jako vrcholného orgánu této moci. S tím souvisí i další povinnost – svědomitě zastávat úřad a nezneužívat svého postavení. Na tuto část slibu navazuje i právní úprava střetu zájmů (čl. 70 Ústavy). Složení slibu má však přirozeně své další důsledky v oblasti politické morálky (zákaz protekce, korupce, nepotismu atd.), které mají v demokratických společnostech důsledky v politické odpovědnosti vůči parlamentu⁶⁾.

6) Baxa, B.: *Ministr*, Slovník veřejného práva československého, sv. II., Brno, 1932, Havelka, J.: *Přísaha a slib*, tamtéž, sv. III., Brno, 1934, Weyr, F.: *Soustava československého správního práva*, Praha, 1934.

V následujícím čl. 70 Ústavy se stanoví, že člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž *povaha odporuje výkonu jeho funkce*. Podrobnosti stanoví zákon. Jak plyne z důvodové zprávy, podobně jako u poslanců nebo senátorů je vymezení činnosti, jejíž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády, svěřeno zákonu. V tomto ustanovení je zakotvena zásada vylučující při výkonu funkce střet zájmů. Její podobná právní úprava je ponechána zvláštnímu zákonu. Uvedený ústavněprávní princip bývá obvykle obsažen a někdy i blíže specifikován v ústavních textech nebo ve zvláštních zákonech, a to jako právní garance před zneužíváním úředního postavení v nejvyšších státních funkcích. V této souvislosti je zajímavé se podívat na právní úpravu tzv. První republiky. V čl. 74 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 se stanovilo, že žádný člen vlády nesmí být členem představenstva nebo dozorčí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud tyto společnosti se zabývají činností *výdělkovou*⁷⁾.

Podobná ustanovení nacházíme i v jiných ústavách. Např. v čl. 98

7) Hoetzel, J.: *Inkompatibilita*, Slovník veřejného práva československého, sv. II., Brno, 1932. Literatura: Peška, Z.: *Československá ústava a zákony s ní související*, díl II., Praha, 1935.



odst. 3 Ústavy Španělska se stanoví, že „členové vlády nemohou vykonávat jiné funkce související se zastupováním lidu než ty, jež souvisejí s mandátem poslance v parlamentu, jinou veřejnou funkci než tu, která vyplývá z jejich vládní funkce, ani nesmějí vykonávat jiné profesionální a obchodní činnosti“. V některých ústavách je takový závazek obsažen dokonce i v ústavních slibech. Tak je tomu např. v Základním zákoně (Ústavě) Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 (něm. Grundgesetz). V čl. 66 Základního zákona SRN je ústavněprávní zásada inkompatibility (neslučitelnosti) funkcí a střetu zájmů vyjádřena dikcí, že „Spolkový kancléř a spolkoví ministři nesmějí vykonávat žádný obdobný úřad, podnikat a vykonávat žádné povolání a ani působit ve vedení a bez souhlasu Spolkového sněmu ani příslušet dozorčí radě podniku, jehož cílem je dosažení zisku“⁸⁾.

Jak bylo uvedeno z počátku, zásada neslučitelnosti funkcí je

8) Jde o volný překlad autora příspěvku, který se z důvodu objektivit rozhodl citovat jeho celý text. Ten zní: „Der Bundeskanzler und die Bundesminister dürfen nicht kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinene Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrates eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.“.

ve spojení se zásadou zákazu střetu zájmů praktickým provedením Montesquieovy teorií dělby moci, která je dodnes vůdčím principem ovládacím ústavy demokratických právních států a podle níž je třeba na rozdíl od leninského postulátu jednoty moci charakteristického pro totální (totalitní, autokratické) politické režimy zabezpečit striktní oddělení státních mocí, tj. moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Ústava České republiky a podobně i ústavní listiny jiných států, které se proklamují jako demokratické a právní, popř. jako státy sice nikoli právní, ale sociální (srov. např. čl. 20 Základního zákona SRN), až na výjimku souběžného výkonu funkce člena vlády a člena parlamentu, uvedenou zásadu zachovává a ctí. V této souvislosti lze mj. upozornit na skutečnost, že právě tam, kde by neslučitelnost funkcí měla být pojata nejstriktněji, tj. mezi funkcí ve vládě jako nejvyšším orgánu moci výkonné a funkcí v parlamentu jako nejvyšším orgánu moci zákonodárné, tato zásada neplatí, resp. není zachována. Jistě si lze představit ne jeden argument odůvodňující tento ústavně ne zcela konformní stav; z podstaty věci lze však jen stěží najít argument způsobilý zvrátit názor, že tato právní úprava je politikum svého druhu, jehož cílem není nic jiného



než umožnění kumulace funkcí ve dvou „státních mocech“, jejichž výkon má být na sobě alespoň formálně-právně, když už ne fakticky, nezávislý.

Je zřejmé, že taková právní úprava zřejmě nevede k žádné z politických stran, jež by naopak v případě snahy změnit tuto úpravu *de lege ferenda* snesly celou řadu argumentů docházející k předem vytyčenému závěru, že změna takové právní úpravy není možná a že je plně ústavně konformní. To však z hlediska Montesquieovy teorie dělby moci a čl. 70 Ústavy určujícího členovi vlády zákaz výkonu činností, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce, tak docela pravda není. Uvedené ustanovení je tak třeba považovat za rekvizitu vítězství politického pragmatismu nad vůdčím ústavněprávním principem oddělenosti státních mocí, jak ji ve svém díle „O duchu zákonů“ prezentoval Montesquie a jak vyplývá i z dělení státních mocí obsaženého v čl. 2 odst. 1 věta druhá Ústavy.

Dále se lze pozastavit nad dalším prvkem, jež je imanentní ústavním listinám demokratických států, kterým je snaha stanovit omezený (tedy: „ne úplný“) zákaz kumulativního výkonu funkce člena vlády a člena podnikatelských subjektů. Jak již bylo uvedeno shora, Ústavní listina z roku 1920 takový zákaz

jasně stanovila, a to tak, že člen vlády nesměl být členem představenstva nebo dozorčí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud se tyto společnosti zabývali výdělečnou činností („pokud jejich účelem je dosažení zisku“, řekli bychom dnes).

Skutečnost, že členové vlády, jakož i členové parlamentu, mají tendence působit za trvání výkonu své funkce v rozmanitých obchodních společnostech, není třeba dokazovat, neboť byla praxí české provenience 90.let minulého století a ve stejné míře přetrvává ještě dnes. Úzké sepětí výkonné a zákonodárné moci s podnikatelským sektorem a nadto i mezi sebou navzájem pak nutně vede ke koncentraci státní a od ní nezřídká odvozené „informační“ (insider trading power) a „monetární“ moci.

V SRN je snaha propojení státní moci s podnikatelským sektorem (představitelů nejvyšších obchodních kruhů a státu, tedy nejvyšších sociálně-stratifikačních vrstev) reglementovat alespoň méně nápadným způsobem, když je vyloučeno oprávnění člena spolkové vlády podnikat a vykonávat jiné povolání a dále pak působit ve vedení podnikatelských subjektů. Výjimkou, jejímž zakotvení se ani německý zákonodárce neubránil, je oprávnění člena spolkové vlády působit v dozorčí radě



podnikatelského subjektu, za podmínky udělení souhlasu Spolkového sněmu. U nás takové právní úpravy není, což znamená, že neexistuje žádné právní zábrany k působení člena vlády či parlamentu ve statutárních či dozorčích orgánech obchodních společností a družstev.

Závěr

Jak vyplynulo ze shora uvedených skutečností, jedním ze stěžejních politicko-právních principů, na kterém právní stát spočívá, je zásada oddělenosti státních mocí, resp. jejich vzájemná nezávislost. Jednotlivé „státní moci“ jsou vykonávány zvláštními orgány, které nejsou navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Sama o sobě tato zásada neznamená ještě dělbu moci, jak se někdy dělba moci mylně pojímá⁹⁾. Aby bylo lze vůbec hovořit o teorii dělby moci, musí být splněny další esenciální požadavky této teorie, a to právě *inkompatibilita (neslučitelnost) funkcí těchto mocí v rukou jedné a téže fyzické osoby; jako funkcionáři orgánů různých státních mocí nesmějí působit jedny a tytéž osoby. Dalším požadavkem je pak*

nezávislost moci na sobě navzájem co do podmínek nabytí moci, kdy osoby mají nabývat příslušné pravomoci nezávisle na orgánech druhých mocí¹⁰⁾. To se v naší politické ústavní praxi zřejmě neděje, neboť převážná většina členů vlády vykonává poslanecký mandát a funkci člena vlády získává nezřídká v přímé souvislosti se svojí aktivitou v předvolební kampani a ziskem poslaneckého mandátu. To by bylo v pořádku a v souladu s teorií dělby moci pouze za předpokladu, kdyby zvolený člen jedné z komor parlamentu svůj mandát ztrácel složením slibu člena vlády. Lze tak konstatovat, že při benevolentním výkladu, který je stran tohoto tématu v recentní ústavněprávní praxi zastáván, Ústava svým mlčením umožňuje členům nejvyššího orgánu exekutivy členství v nejvyšším orgánu legislativy, což není prvek, který by byl s teorií dělby moci konformní.

Stran střetu zájmů, tj. působení členů vlády v orgánech obchodních společností a družstev, a to ať již se státní účastí nebo bez takové majetkové účasti, Ústava opět žádný, ani omezený nebo podmíněný zákaz nestanoví. Naše právní

9) srov. např. Boguszak, J.-Čapek, J.: Teorie práva, CODEX Bohemia, Praha 1997, str. 189 dole

10) srov. např. Boguszak, J.-Čapek, J.: Teorie práva, CODEX Bohemia, Praha 1997, str. 190 nahoře

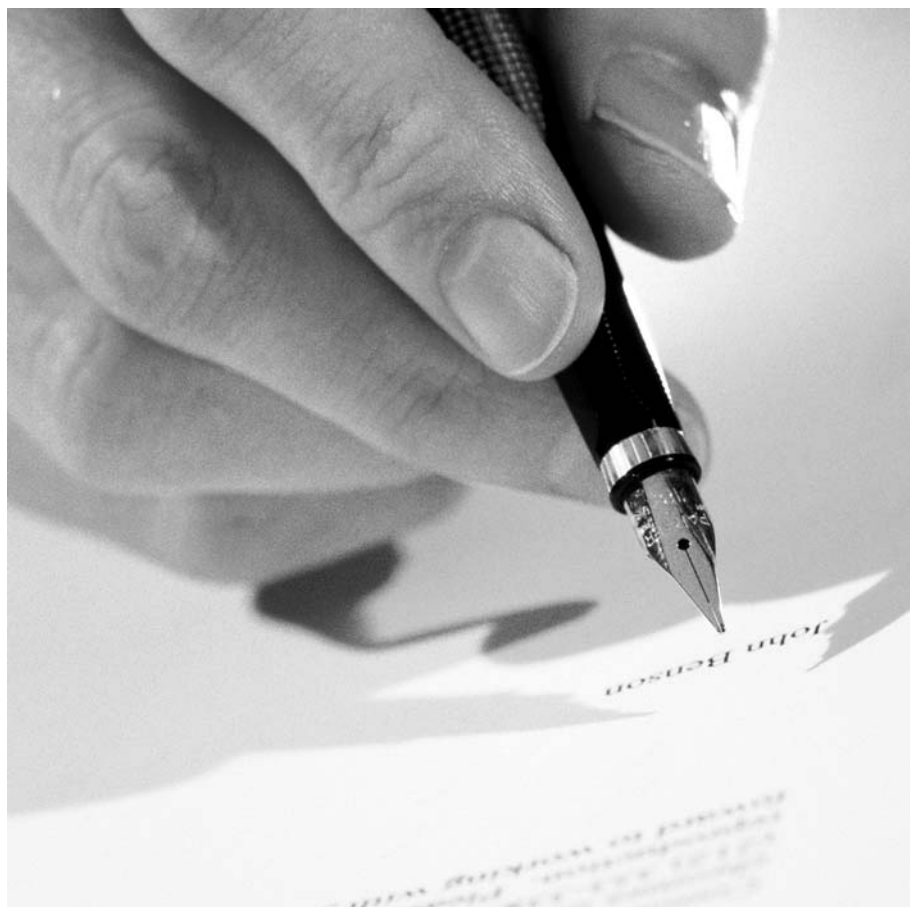


úprava jednoduše takového zákazu postrádá, ač jej např. Ústava z roku 1920, na níž současná Ústava ideově navazuje, zakotvovala a ač je takový zákaz v různých podobách zakotven i v ústavách jiných zemí. Oto je rovněž stav,

který lze *de lege ferenda* změnit přijetím moderního zákona o střetu zájmů.

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.

Autor je advokátem v Praze a ředitelem Ústavu práva a právní vědy, o.p.s.



K právu svědka na právní zastoupení v trestním řízení

Advokátní praxe dokázala, že již řešené výkladové a právní otázky opětovně vzbuzují nejistotu dokonce i u osob, u kterých lze předpokládat značné právní vědomí.

Při výslechu svědka podle ustanovení § 101 až § 104 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“) aplikační praxe přinesla situaci, kdy obhájce obviněného důrazně protestoval proti přítomnosti právního zástupce svědka. Vyšetřovatel zvyklán důraznými námitkami advokáta obviněného, požádal právního zástupce svědka o neúčast na výslechu. Tolik skutkový stav a nyní právní hodnocení.

Trestní řád v ustanovení § 1 odst. 1 stanoví, že účelem tohoto zákona je úprava postupu orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni. Jedná se o procesní předpis upravující postup moci výkonné a soudní v oblasti trestního práva. Veřejnoprávní charakter zahrnuje základní zásadu, že veřejná moc je omezena restriktivně a může pouze to, co je jí dovoleno zákonem a *contrario* je soukromý sektor oprávněn činit vše, co mu zákon

nezakazuje. Zásada je aplikovatelná i v oblasti trestního řízení, neboť je jedním ze základních pilířů právního státu a je přímo ústavně zakotvena v čl. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁾ (dále jen „Listina“).

Trestní řízení představuje nejintenzivnější myslitelný zásah do práv a svobod člověka, proto je procesní postup restriktivně upraven směrem k státní moci a do zákona jsou explicitně zahrnuta práva upravující obhajobu představující právní institut *sui generis*. Právní zastoupení v civilní sféře představuje v zásadě zastoupení ve sporu mezi rovnocennými soupeři, který rozhoduje soudce a obdobně ve správním řízení, které zahrnuje výraznější veřejnoprávní prvek. Oproti tomu je naprosto nesrovnatelná úloha obhajoby v trestním řízení, která zajišťuje usměrnění aplikace státní moci na jednotlivce před neřízeným (z)neužitím právních nástrojů, které mají zajišťovat vládu práva nad svévolí a mocí.

1) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.



Obhajoba je opodstatněně samostatnou součástí právní úpravy trestního řízení. Oprávnění obviněného, kteréžto procesní postavení získá člověk rovněž kvalifikovaným, zákonem předpokládaným způsobem, jsou realizována prostřednictvím jeho obhájce.

Oproti tomu pro ostatní soukromoprávní účastníky trestního řízení nepředpokládá trestní řád výslovně přímo srovnatelně rozsáhlou ochranu jejich práv (např. možnost klást otázky při výslechu), neboť jim ostatně nehrozí natolik intenzivní zásah do jejich osobnostní sféry.

Absence explicitní úpravy institutu obhajoby pro svědky či poškozené však neznamená a nemůže znamenat vyloučení práva na právní pomoc, resp. právní zastoupení vyplývající přímo z čl. 37 Listiny.

Procesní postavení svědka je pro právního laika bezesporu komplikované, a ne zcela dohlédnutelné s veškerými právy a povinnostmi. Mnohdy, byť formálně správně, provedené poučení prostým odkazem na příslušné právní normy zachycené v úvodu protokolu, může pro laika být nesrozumitelné a jeho neznalost jej dostat dokonce do svízelné situace při které může přivodit sám sobě trestní stíhání.

Právní zastoupení při podání vysvětlení či výslechu je logicky

dovolené a mnohdy i vhodné a potřebné. Přirozeně se nejedná o právní zastoupení k vlastním úkonům tj. aby právní zástupce vypovídal, ale spíše o zmocnění mandanta k tomu, aby mu jeho právní zástupce mohl být nápomocen při vysvětlení možných úskalí právních úkonů, které má činit či činí.

Závěrem nezbyvá než odkázat na brilantní náleží Ústavního soudu České republiky, který pojednává o problematiku shrnuje tak říkájíc z vrchu:

Nedostatek výslovné právní úpravy v trestním řádu není důvodem odmítnutí práva na právní pomoc, neboť je garantováno v právním předpise vyšší právní síly takovým způsobem, že zde není dán žádný prostor pro jeho vyloučení obecnou úpravou. Takové právo totiž jak podle jazykového výkladu, tak vzhledem k podstatě a smyslu práva (tedy podle teleologického výkladu), přísluší každému občanu bez ohledu na jeho postavení v řízení či na charakter řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy. Lze připustit, že by obecná úprava mohla toto právo omezit, pokud by jeho absolutní výkon vedl k eliminaci jiných práv garantovaných ústavním pořádkem, avšak samotný fakt, že toto právo není v obecné úpravě ve vztahu ke svědkovi výslovně upraveno, nemůže vést k zá-



věru, že svědek nemá právo na právní pomoc. Za situace, kdy právní úprava neobsahuje výslovný postup řešení určité problematiky, ale tuto situaci je možno řešit výkladem práva, je na místě samostatný postup orgánů činných v trestním řízení, nikoliv pasivní vyžadování pravidel a předpisů.²⁾

A jak dopadlo vykázaní právního zástupce svědka z úvodu článku? Právní zástupce svědka po poradě s mandantem uvolnil napjatou atmosféru a souhlasil s neúčastí při

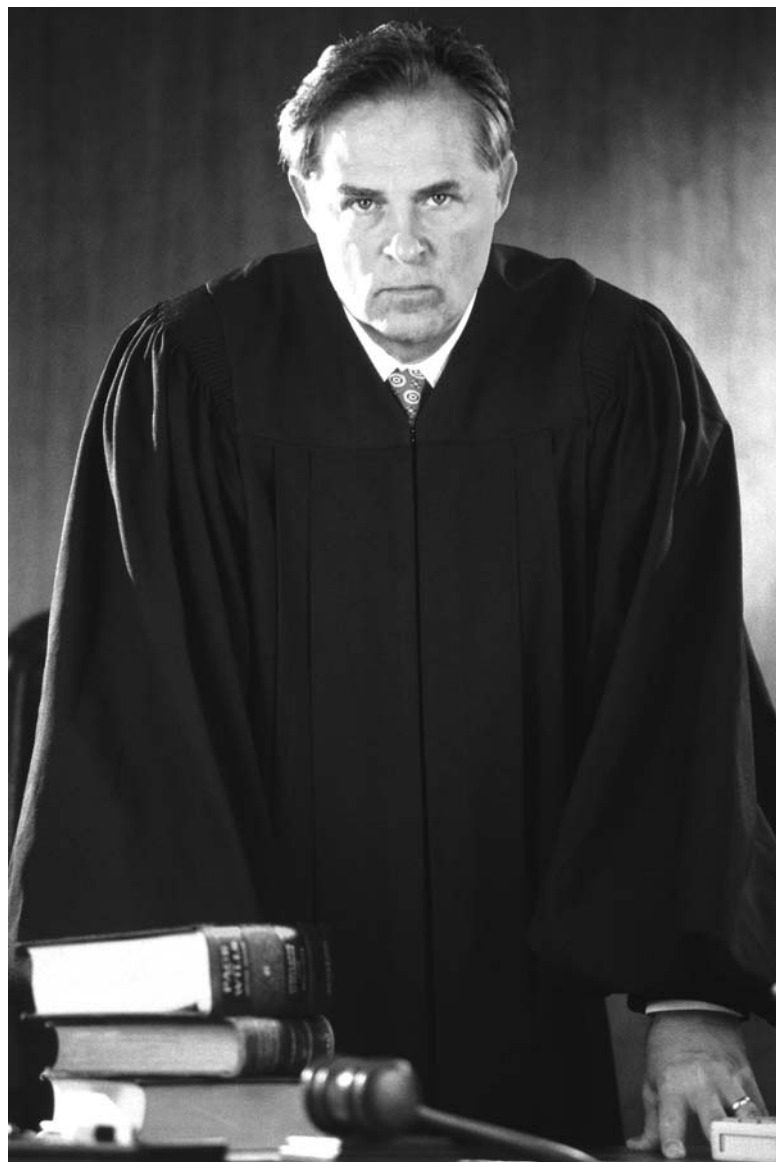
výslechu. V závěru výslechu byl však již povolán mandantem, aby projednal možnost narovnání s obhájcem obviněného. Při tisku protokolu však technickou chybou došlo ke ztrátě dat a výslech bylo nutno opakovat. Při opakování již obhájce k přítomnosti právního zástupce svědka nic nenamítal a pouze požádal o zachycení této skutečnosti do protokolu.

Mgr. Martin Kašpar

Autor je advokátní koncipient v Praze



2) Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky I. ÚS 734/04 ze dne 8. 3. 2005.



Z judikatury Nejvyššího soudu České republiky

Rozhodčí doložka, sjednaná pozdějším úpadcem podle § 2 odst. 3 písm. b) zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, se vztahuje také na správce konkursní podstaty, který v průběhu konkursu uplatňuje pohledávku z právního vztahu, jehož se rozhodčí doložka týká.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR [29 Odo 1051/2004, ze dne 28. 4. 2005]

Z odůvodnění:

Usnesením ze dne 19. května 2003, čj. 9 C 349/2002-57, okresní soud zastavil řízení o žalobě, kterou se žalobce po žalovaném domáhal zaplacení částky 2.072.500,- Kč s příslušenstvím a rozhodl o postoupení věci rozhodci JUDr. J. Š. Soud prvního stupně shledal včasnou a důvodnou námitku žalovaného, že věc má být podle smlouvy projednána v řízení před rozhodcem. Řízení proto podle § 106 odst. 1 občanského soudního řádu zastavil a věc postoupil rozhodci podle ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř.

Krajský soud k odvolání žalobce usnesením ze dne 27. února 2004, čj. 16 Co 166/2003-62, usnesení soudu prvního stupně potvrdil, když shodně s ním dospěl k závěru, že námitka žalovaného o projednání věci podle smluvního ujednání v rozhodčím řízení určeným rozhodcem je námitkou včasnou, a jde o spor, jehož řešení mohly strany svěřit rozhodci. Rozhodnutí o zasta-

vení řízení podle § 106 odst. 1 o. s. ř. a postoupení věci rozhodci podle § 104 odst. 1 o. s. ř. proto odvolací soud považoval za správné.

Proti usnesení odvolacího soudu podal žalobce včasné dovolání, jehož přípustnost opírá o ustanovení § 239 odst. 2 písm. a) o. s. ř., s tím, že jsou dány dovolací důvody dle ustanovení § 241a odst. 2 písm. a) a b) o. s. ř., jehož prostřednictvím namítá, že řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci [písmeno a)] a že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci [písmeno b)].

V dovolání namítá, že rozhodce JUDr. J. Š. dne 24. 5. 2004 rozhodl, že pravomoc rozhodce k rozhodnutí ve věci není dána, poněvadž rozhodčí smlouva byla sjednána mezi žalovaným a P. N., přičemž podle § 2 odst. 5 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (dále též jen "zákon"), rozhodčí smlouva váže také právní nástupce stran, pokud to strany



ve smlouvě výslovně nevyloučí. Správce konkursní podstaty však není právním nástupcem úpadce P. N. Mezi účastníky sporu tak není rozhodčí smlouva, která by zakládala pravomoc rozhodce věc rozhodnout. Uzavření rozhodčí smlouvy mezi žalobcem a žalovaným pak brání ustanovení § 2 odst. 1 zákona, podle něhož ve sporech vyvolaných "prováděním konkursu" se nelze dohodnout na rozhodnutí věci rozhodcem. Soudy obou stupňů pochybily, pokud ustanovení § 2 odst. 1 zákona nerespektovaly, protože dovolatel navrhuje, aby Nejvyšší soud rozhodnutí odvolacího soudu i soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k dovolání rozhodnutí soudů obou stupňů považuje za správná, s tím, že rozhodčí smlouva byla uzavřena před prohlášením konkursu a podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, je správce konkursní podstaty oprávněn podat návrh na zahájení řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty. Správce konkursní podstaty je tak ze zákona oprávněn podat (ve věci) návrh na zahájení řízení ...

V rovině uplatněných dovolacích důvodů podrobil Nejvyšší soud dovolacímu přezkumu - v hranicích

právních otázek formulovaných dovoláním - především správnost právního posouzení věci odvolacím soudem.

Právní posouzení věci je obecně nesprávné, jestliže odvolací soud posoudil rozhodné skutečnosti podle právní normy, jež na danou situaci nedopadá, nebo právní normu, sice správně určenou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

Dovolatel podrobuje závěry odvolacího soudu kritice poukazem na názor rozhodce, že správce konkursní podstaty není ve smyslu § 2 odst. 5 zákona právním nástupcem úpadce, takže rozhodčí doložka sjednaná mezi pozdějším úpadcem a žalovaným se na něj nevztahuje.

Postavení správce konkursní podstaty upravuje zákon o konkursu a vyrovnání.

Ustanovení § 14 odst. 1 ZKV určuje (a určovalo i k 5. březnu 2001, kdy byl prohlášen konkurs na majetek P. N.), že prohlášení konkursu má tyto účinky:

a) oprávnění nakládat s majetkem podstaty přechází na správce. Právní úkony úpadce, týkající se tohoto majetku, jsou vůči konkursním věřitelům neúčinné. Osoba, která uzavřela s úpadcem smlouvu, může od ní odstoupit, ledaže v době jejího uzavření věděla o prohlášení konkursu ...



d) řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku, mohou být zahájena jen na návrh správce nebo proti správci; jde-li o pohledávky, které je třeba přihlásit v konkursu (§ 20 odst. 1 ZKV), může být řízení, s výjimkou řízení o výkon rozhodnutí, zahájeno jen za podmínek uvedených v § 23 a 24 ZKV.

Podle standardního výkladu těchto ustanovení podávaného soudní praxí (srov. např. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 17. června 1998, Cpjn 19/98, uveřejněné pod číslem 52/1998 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, body XXV až XXII stanoviska, rozsudek Nejvyššího soudu uveřejněný pod číslem 19/2005 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2001, sp. zn. 29 Odo 74/2001, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 4/2002, pod pořadovým číslem 73) skutečnost, že na správce konkursní podstaty přechází prohlášením konkursu oprávnění nakládat s majetkem podstaty, opravňuje správce konkursní podstaty také k výkonu práv ze smluv uzavřených úpadcem před prohlášením konkursu.

Z uvedeného vyplývá, že prohlášením konkursu na majetek P. N.

prešla na správce jeho konkursní podstaty též práva založená úpadci smlouvou o půjčce a o zřízení zástavního práva, kterou pozdější úpadce uzavřel se žalovaným dne 21. ledna 1998. Současně je správce konkursní podstaty pro účely vymáhání nároků úpadce z této smlouvy vázán též stranami sjednanou rozhodčí doložkou. Názor, podle kterého se na správce konkursní podstaty tato doložka nevztahuje, je ve světle podaného výkladu zjevně nesprávný. Řízení před rozhodcem, jehož by se za dané situace účastnil správce konkursní podstaty jednáící svým jménem "na vrub" majetkové podstaty úpadce [který před prohlášením konkursu rozhodčí doložku ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) zákona sjednal], nebrání žádné ustanovení zákona č. 216/1994 Sb. (o případ podle § 2 odst. 1 zákona nejde a dikce § 2 odst. 5 zákona správce konkursní podstaty z vázanosti rozhodčí smlouvou uzavřenou dlužníkem před prohlášením konkursu nevylučuje).

Dovolateli se tudíž uplatněnými argumenty správnost právního posouzení věci odvolacím soudem zpochybnit nepodařilo.

Jelikož na podporu existence dovolacího důvodu podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. uplatnil dovolatel tytéž důvody, s nimiž se Nejvyšší soud (jako s neopodstatněnými) vypořádal již v rovině právního



posouzení věci, nebylo dovolání shledáno důvodným ani v tomto ohledu.

U přípustného dovolání však Nejvyšší soud přihlíží k vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). V části, která se týká výroku o postoupení věci rozhodci, řízení takovou vadou vskutku trpí.

Podle ustáleného výkladu podávaného právní teorií i soudní praxí totiž součástí výroku o zastavení řízení podle ustanovení § 106 odst. 1 o. s. ř. není výrok o postoupení věci rozhodci, což lze dokumentovat i tím, že ustanovení § 106 odst. 2 o. s. ř. řeší zachování lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před rozhodci jinak než ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř.

Ustanovení § 106 odst. 2 o. s. ř. totiž určuje, že bylo-li řízení před soudem podle odstavce 1 zastaveno a v téže věci byl podán návrh na zahájení řízení před rozhodci, zůstávají právní účinky původního návrhu zachovány, bude-li návrh na zahájení řízení před rozhodci podán do 30 dnů od doručení usnesení soudu o zastavení řízení.

Podle ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř. pak platí, že jde-li o takový nedo-

statek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány. Kdyby součástí výroku o zastavení řízení podle § 106 odst. 1 o. s. ř. měl být i výrok o postoupení věci rozhodci, pak by - se zřetelem k účinkům, jež se s "postoupením" věci pojí podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. - úprava obsažená v § 106 odst. 2 o. s. ř. postrádala jakéhokoli smyslu.

Ve výroku o postoupení věci rozhodci proto Nejvyšší soud usnesení soudů obou stupňů zrušil.

Ve vztahu k výroku o zastavení řízení se vady řízení nepodávají ani z obsahu spisu. Tento závěr s sebou nese konečné posouzení dovolání proti tomuto výroku jako nedůvodného. Nejvyšší soud je proto, aniž nařizoval jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), v uvedeném rozsahu zamítl (§ 243b odst. 2 část věty před středníkem o. s. ř.).

Připravila: Kristina Lincarová





Povinnost stěžovatele uvedená v § 42 odst. 3 občanského soudního řádu, tedy písemně doplnit své elektronické podání do tří dnů, se nevztahuje na podání v elektronické podobě, jestliže je k němu připojen uznávaný elektronický podpis dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a změně některých dalších zákonů.

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR [IV. ÚS 319/05, ze dne 24. 04. 2006]

Z odůvodnění:

I.

Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 3. 6. 2005 v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem doplněným o kvalifikovaný certifikát vydaný akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb se stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedených rozhodnutí, neboť mají za to, že jimi bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), dále právo na rovné zacházení zaručené čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, jakož i práva vyplývající z čl. 95 odst. 1 a čl. 90 Ústavy ČR ...

V.

Dříve, než může Ústavní soud přikročit k věcnému přezkumu napadených rozhodnutí, je povinen zjistit, zda ústavní stížnost splňuje všechny náležitosti požadované zákonem

č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), tedy mimo jiné i to, zda byla podána včas a zda je přípustná.

Právní zástupce stěžovatelů zaslal dne 3.6.2005 Ústavnímu soudu podání označené jako ústavní stížnost v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem prostřednictvím akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb. Toto písemné podání právní zástupce stěžovatelů ve lhůtě tří dnů písemně nedoplnil.

Ústavní soud byl tedy postaven před otázku, zda podání má procesní účinky, a je návrhem na zahájení řízení. Návrh na zahájení řízení se podává písemně Ústavnímu soudu (ustanovení § 34 odst. 1 věta první zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud odloží podání, která nejsou návrhy na zahájení řízení [ustanovení § 41 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud v dosavadní praxi vykládal písemnou formu extenzivně za přiměřeného použití ustanovení § 42 odst. 3 občanského soudního řádu, a byla tak akceptována i podání



telegrafem, pokud byla písemně doplněna nejpozději do tří dnů, i podání telefaxem, pokud byl ve stejné lhůtě předložen originál, případně písemné podání shodného znění. Vzhledem k tomu, že úprava podání v elektronické podobě není v zákoně o Ústavním soudu obsažena, je i tady nutno přiměřeně použít úpravu obsaženou v občanském soudním řádu (ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu).

Ustanovení § 42 odst. 1 věta první občanského soudního řádu zní: „Podání je možno učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě, telegraficky nebo telefaxem.“

Ustanovení § 42 odst. 3 občanského soudního řádu zní: „Podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky je třeba písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem nebo v elektronické podobě, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží. Stanoví-li to předseda senátu, je účastník povinen soudu předložit originál (písemné podání shodného znění) i jiných podání učiněných telefaxem.“

Za použití pouze jazykového výkladu shora uvedených ustanovení občanského soudního řádu by Ústavní soud nemohl k elektronickému podání stěžovatelů přihlížet a muselo by být odloženo. Ústavní soud je

však přesvědčen, že za použití dalších metod výkladu právních norem lze dojít k závěru, že povinnost stěžovatele uvedená v ustanovení § 42 odst. 3 občanského soudního řádu, tedy písemně doplnit své elektronické podání do tří dnů, se nevztahuje na podání v elektronické podobě, jestliže je k němu připojen uznávaný elektronický podpis dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o elektronickém podpisu“).

První metodou výkladu, kterou Ústavní soud použil, byl výklad historicko-teleologický. Historicko-teleologickým výkladem je zjišťován účel, k němuž měla právní úprava sloužit v době svého přijetí. Směřuje tedy ke zjištění skutečného úmyslu, který zákonodárce měl při přijetí právního předpisu. Záměr zákonodárce lze nalézt v důvodových zprávách, neboť pokud není prokázán opak, je třeba mít za to, že zákonodárce přijal se samotným předpisem i jeho záměr.

Zákon o elektronickém podpisu deklaroval, že jeho účelem je (dle ustanovení § 1) upravit v souladu s právem Evropských společenství používání elektronického podpisu, elektronické značky, poskytování certifikačních služeb a souvisejících služeb poskytovateli usazenými na území České republiky, kontrolu povinností stanovených tímto zákonem a sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem.



Relevantní právní úpravou Evropských společenství je směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy (Úřední list ES z 19.1.2000, L 13/12). Cílem této směrnice je odstranit překážky pro elektronickou komunikaci a elektronický právní styk, které vyplývají z různých pravidel o právním uznání elektronických podpisů a o akreditaci tzv. ověřovací služby v členských státech. V čl. 5 směrnice o zásadách Společenství pro elektronické podpisy jsou členské státy zavázány, aby tzv. zaručené elektronické podpisy založené na kvalifikovaných osvědčeních a vytvořené pomocí prostředků pro bezpečné vytváření podpisu byly po právní stránce spojeny se stejnými právními následky jako vlastnoruční podpisy, které jsou na papírovém podkladu. Smyslem a účelem této směrnice je tedy ulehčení použitelnosti elektronického podpisu a docílení jeho rovnocenného postavení s podpisem vlastnoručním.

V důvodové zprávě k zákonu o elektronickém podpisu (III. volební období Poslanecké sněmovny, 1999, tisk 415/0) je v oddíle věnovanému odůvodnění hlavních principů návrhu zákona uvedeno, že hlavním principem navrhovaného zákona je zajistit, že datové zprávy nesmí být diskriminovány, tj. že nesmí existovat rozpor v zacházení mezi datovými

zprávami a dokumenty na papíře. Důvodová zpráva k ustanovení § 2 zákona o elektronickém podpisu uvádí, že zaručený elektronický podpis jako jeden z druhů elektronického podpisu představuje ekvivalent „ověřeného podpisu“ na papíru a že využívá takových technologických postupů, které umožňují jednoznačnou identifikaci a autentizaci osoby, která podpis vytvořila. K ustanovení § 3 je dále uvedeno, že zaručený elektronický podpis zaručuje, že datovou zprávu podepsala oprávněná osoba. Zaručené elektronické podpisy podložené osvědčením vydaným ověřovatelem informací (poskytovatelem certifikačních služeb) budou uznány jako vlastnoruční podpis v případech, kdy takový vlastnoruční podpis požadují právní předpisy nebo dohoda stran.

Historický vývoj ustanovení upravujících podání v elektronické podobě v § 42 občanského soudního řádu byl následující.

Zákonem o elektronickém podpisu bylo ustanovení § 42 odst. 1 věta první občanského soudního řádu novelizováno (s účinností k 1.10.2000) tak, že: „Podání je možno učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané elektronicky podle zvláštních předpisů, telegraficky nebo telefaxem.“ Dle procesualistické teorie mělo podání v elektronické podobě procesní účinky jen tehdy, jestliže bylo také elektronicky podepsáno způsobem stanoveným v zákoně



o elektronickém podpisu. Neobsahovalo-li podání také náležitý elektronický podpis, soud k němu nepřihlížel (Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 152). Vzhledem k tomu, že zákon o elektronickém podpisu novelizoval i ustanovení § 42 odst. 3 občanského soudního řádu, nebylo možné podat soudu podání v jiné elektronické podobě než se zaručeným elektronickým podpisem.

Zákonem č. 226/2002 Sb., kterým byly novelizovány procesní předpisy v souvislosti s elektronickým doručováním, byla v ustanovení § 42 odst. 1 občanského soudního řádu zrušena slova „podepsané elektronicky podle zvláštních předpisů“ a do ustanovení § 42 odst. 3 občanského soudního řádu byla za slova „účinně telefaxem“ vložena slova „nebo v elektronické podobě“, přičemž tato úprava trvá od účinnosti zákona (1.7.2002) dodnes. Tím byla připuštěna elektronická podání i bez připojeného zaručeného elektronického podpisu, avšak za podmínky, že budou písemně doplněna nejpozději do tří dnů. Novelizace procesních předpisů zavedená zákonem č. 226/2002 Sb. měla dle důvodové zprávy k tomuto zákonu (III. volební období Poslanecké sněmovny, 2002, tisk 1225) sledovat promítnutí koncepce elektronického způsobu komunikace zakotvené v zákoně o elektronickém

podpisu a mělo dojít k dalšímu zpřesnění v předmětné oblasti.

Je tedy zřejmé, že úmyslem zákonodárce při přijetí novely č. 226/2002 Sb. nebylo negovat použití elektronického podpisu jako institutu rovnocenného písemnému vlastnoručnímu podpisu, ale pouze rozšířit komunikaci se soudní mocí na možnost učinit podání v elektronické podobě i bez zaručeného elektronického podpisu.

Objektivně-teleologickým výkladem, jehož úlohou je vystihnout smysl a účel právní normy v souvislosti s potřebami společnosti v aktuální situaci, v níž se má norma realizovat, nutno dojít k závěru, že původní účel této právní normy je i nadále zachován. Jejím cílem je i v současnosti usnadnit doručování podání prostřednictvím elektronické komunikace tak, aby byla v co největší míře zajištěna rovnost elektronických podání s podáními v písemné podobě na papíře. Z toho lze vyvodit, že výklad ustanovení § 42 odst. 1 věta první o.s.ř. po novele provedené zákonem o elektronickém podpisu č. 227/2000 Sb. je i nadále zachovatelný a podání v elektronické podobě splňující výše uvedené požadavky zákona o elektronickém podpisu je podáním rovnocenným s podáním v písemné podobě na papíře s vlastnoručním podpisem, zatímco elektronicky učiněné podání bez zaručeného elektronického podpisu je nutné do 3 dnů doplnit.



K tomuto závěru přispívá i systematický výklad v rámci dalších procesních předpisů, neboť normu nelze vykládat izolovaně, ale též v souvislostech celého právního řádu.

Dle ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném k 3.6.2005, lze podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Podání je možno učinit i v elektronické podobě bez elektronického podpisu, musí být však do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu.

Rovněž podle zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění účinném k 3.6.2005, je možné učinit podání v elektronické podobě. Dle ustanovení § 59 odst. 2 trestního řádu ten, kdo činí podání v elektronické podobě podle zvláštního právního předpisu, uvede současně poskytovatele certifikačních služeb, který jeho certifikát vydal a vede jeho evidenci, nebo certifikát připojí k podání. Podání splňující tyto požadavky není nutné dále doplňovat.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném k 3.6.2005 a účinném od 1.1.2006, umožňuje v ustanovení § 37 odst. 4 učinit podání písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým pod-

pisem. Podání v elektronické podobě bez zaručeného elektronického podpisu je třeba doplnit do 5 dnů.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném k 3.6.2005, v ustanovení § 21 odst. 4 umožňuje učinit podání v elektronické podobě podle zvláštního předpisu, současně musí být uveden poskytovatel certifikačních služeb, který certifikát vydal a vede příslušnou evidenci, nebo je povinen certifikát připojit k podání. Podání v elektronické podobě nespňující tyto požadavky musí být do tří dnů po odeslání opakováno písemně nebo ústně do protokolu (ustanovení § 21 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků).

I systematický výklad relevantních ustanovení dalších procesních předpisů tedy ukazuje, že elektronické podání s připojeným elektronickým podpisem splňujícím specifické požadavky uvedené v zákoně o elektronickém podpisu má procesní účinky bez dalšího.

Zákon o elektronickém podpisu obsahuje několik druhů elektronického podpisu, a to kromě „běžného“ elektronického podpisu (ustanovení § 2 písm. a)) i několik variant zaručeného elektronického podpisu. Právní teorie však dosud definitivně nevyřešila otázku, kolik typů zaručeného elektronického podpisu v současné době existuje nebo může existovat (srov. Matejka, J., Chum, V.: K právní úpravě elektronického podpisu, Bulletin



advokacie, č. 3/2002; Hulmák, M.: Elektronický právní styk, Právní rozhledy, č. 7/2005). Ústavní soud byl postaven před otázku, který z druhů zaručeného elektronického podpisu je způsobilým vyvolat procesní účinky bez písemného doplnění podání. Dle názoru Ústavního soudu jím je „uznávaný elektronický podpis“ dle ustanovení § 11 zákona o elektronickém podpisu. Ten totiž zajišťuje dostatečnou jistotu, že podání vytvořila osoba, která je pod ním podepsána, a zákonodárce jeho užití v obdobných případech předpokládá. V ustanovení § 11 odst. 1 věta první zákona o elektronickém podpisu je uvedeno, že v oblasti orgánů veřejné moci je možné za účelem podpisu používat pouze zaručené elektronické podpisy a kvalifikované certifikáty vydávané akreditovanými poskytovateli certifikačních služeb (dále jen „uznávaný elektronický podpis“). To platí i pro výkon veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám. Pokud je uznávaný elektronický podpis užíván v oblasti orgánů veřejné moci, musí kvalifikovaný certifikát obsahovat takové údaje, aby osoba byla jednoznačně identifikovatelná.

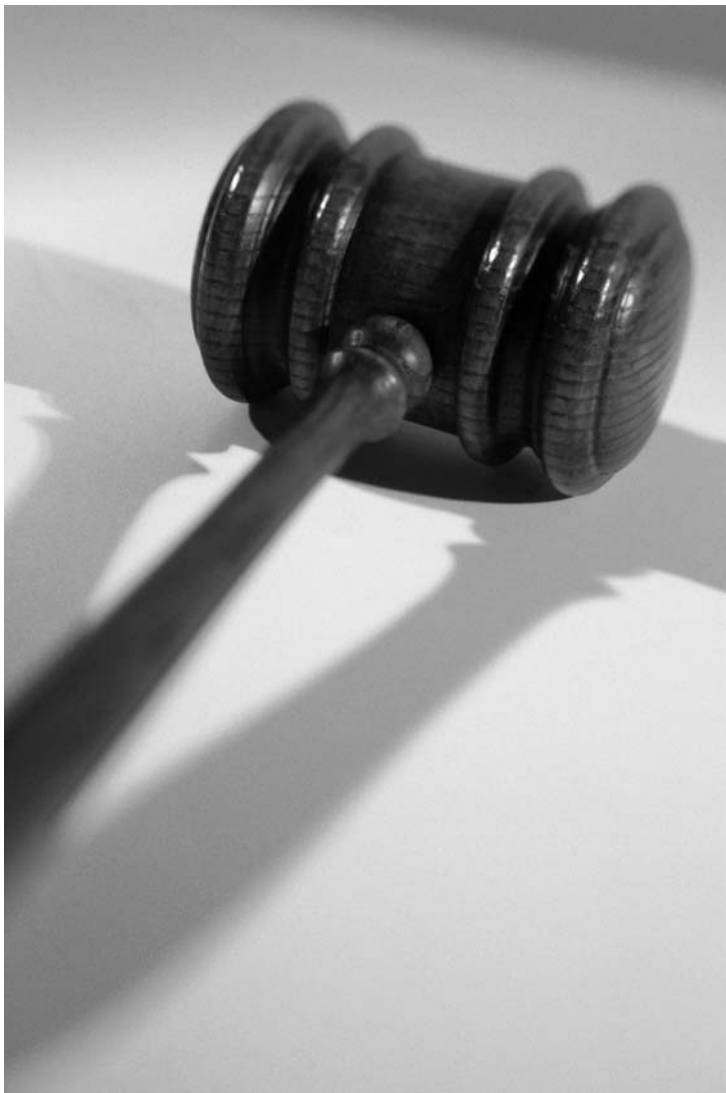
Nejvyšší verifikační hodnotu ze zaručených elektronických podpisů má tedy právě uznávaný elektronický podpis. Zatímco u vlastnoručního podpisu se vychází především z toho, že je výsledkem individuálního a relativně stálého písemného projevu člověka, u zaručeného elektronického

podpisu jde pouze o schopnost provést nějaký úkon, který je vázán na dostupnost prostředku pro vytvoření takového podpisu. Zatímco v případě vlastnoručních podpisů je možno znalecky dokazovat skutečnost, že určitý podpis náleží určité osobě, v případě zaručeného elektronického podpisu toto možné není. Znalec zde potvrzuje pouze skutečnost, že datová zpráva byla podepsána prostřednictvím konkrétních prostředků, a nikoli skutečnost, že ji podepsala určitá konkrétní osoba (Matejka, J., Chum, V.: K právní úpravě elektronického podpisu, Bulletin advokacie, č. 3/2002, str. 38). Z těchto důvodů je třeba klást na podání prostřednictvím veřejné datové sítě zvýšené požadavky, jak je to ostatně reflektováno i ve shora uvedeném ustanovení § 11 zákona o elektronickém podpisu.

Poté, co Ústavní soud přezkoumal způsobilost písemně nedoplněného podání v elektronické podobě s připojeným uznávaným elektronickým podpisem být návrhem na zahájení řízení, musel konstatovat, že ústavní stížnost vykazuje vady, neboť neobsahuje originál plné moci. Stěžovatelé k výzvě Ústavního soudu přípisem doručeným dne 16.6.2005 své podání o originál plné moci doplnili, pročež mohl Ústavní soud přistoupit k meritornímu projednání věci...

zdroj: www.judikatura.cz

Připravila: Kristina Lincarová



Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obyczaj, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.). Úmysl zákonodárce upravit v § 20 odst. 6 písm. g/ zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí osvobození od daně z nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jen na určitou skupinu případů proto nebyl vyjádřen způsobem, který odpovídá požadavkům na určitost a jasnost právních předpisů v podmínkách právního státu (čl. 1 Ústavy ČR).

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR [II. ÚS 485/98, ze dne 30. 11. 1999]

Z odůvodnění:

Stěžovatel napadl včas podanou ústavní stížností rozsudek Krajského soudu v Plzni, č.j. 37 Ca 44/98-24, ze dne 15. 6. 1998, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství Plzeň, č.j. 12152/140/97, ze dne 30. 1. 1998, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti platebnímu výměru Finančního úřadu ve Stříbře, č. 970000508, ze dne 13. 11. 1997, vydanému pod č.j. 18277/97/162971.

Skutková a právní stránka případu spočívá v následujících okolnostech. Uvedeným platebním výměrem byla stěžovateli vyměřena daň z převodu nemovitostí ve výši 18.170,- Kč za převod bytové jednotky

č. 269/6 v domě čp. 269 ve Stříbře. Tento převod se uskutečnil za dohodnutou kupní cenu 49.470,- Kč. Na tomto základě byla stěžovateli vyměřena Finančním úřadem ve Stříbře na základě znaleckého posudku z částky 181.685,- Kč daň z převodu nemovitostí. Stěžovatel však namítá, že tato daň vůbec vyměřena být neměla, neboť podle § 20 odst. 6 písm. g) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jsou převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů od této daně osvobozeny.

Všechny tři orgány veřejné moci však vyšly z jiného právního názoru, podle kterého jsou osvobozeny od



takové daně pouze převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů, kterými je třeba rozumět podle vysvětlivky 12a) ustanovení § 24 odst. 1 až 4 zákona č. 72/1994 Sb. Z toho dovodily, že osvobození se vztahuje pouze na převody bytů, garáží a ateliérů v budovách ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví bytového družstva. Stěžovatel je však přesvědčen, že "vysvětlivky pod čarou" nemají a nemohou mít normativní charakter a nejsou součástí právního předpisu, což dokládá i odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nález č. 131/1994 Sb.). Vycházel proto při rozhodování o stanovení kupní ceny z toho, že převod bytu bude od daně osvobozen a učinil tak za nižší cenu, než je cena tržní nebo odhadnutá. Jinak by kromě požadované ceny též určil, že daň uhradí kupující. Odlišnou interpretaci tak byl poškozen na svých právech. Současně se domnívá, že neobstojí ani odkaz na Legislativní pravidla vlády, která jsou interní instrukcí. Ale i ta uvádějí, že odkazuje-li se na jiné právní předpisy, užije se buď jejich obecné pojmenování nebo termínu "zvláštní předpisy". V daném případě však v poznámce není zvláštní předpis, nýbrž konkrétní norma tohoto předpisu. Protože v citovaném § 20 odst. 6 písm. g) je odkaz na zvláštní předpis, je nutno za něj považovat zákon č. 72/1974 Sb., nikoli jen jeho § 24 odst. 1 až 4.

Taková aplikace tohoto ustanovení je proto podle názoru stěžovatele v rozporu s čl. 90 a čl. 95 Ústavy ČR a s čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Z tohoto důvodu navrhl zrušit rozsudek Krajského soudu v Plzni, aniž zaujal stanovisko k rozhodnutím orgánů finanční správy.

Ústavní soud nejdříve přezkoumal formální náležitosti ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas, stěžovatel byl oprávněn k jejímu podání, byl řádně zastoupen a vyčerpал všechny prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. Ústavní stížnost proto byla shledána přípustnou.

Ústavní soud si vyžádal spisový materiál a vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení. Za Krajský soud v Plzni se vyjádřil předseda senátu JUDr. Zdeněk Pivoňka, který uvedl, že si je vědom problematickosti otázky a rozporů ve stanoviscích teorie a praxe. Odkázal v plném rozsahu na odůvodnění rozsudku a navíc uvedl jako argument ve prospěch svého stanoviska, že rovněž zákonodárce provádí novelizaci poznámek pod čarou a stejně tak se poznámek pod čarou drží některé soudy při svém rozhodování. Na tomto základě navrhl, aby byla stížnost zamítnuta. Současně vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání, stejně jako stěžovatel a vedlejší účastník. Za Finanční ředitelství v Plzni se



vyjádřil Ing. Bohdan Kaprál, který v podstatě zopakoval hlavní argumenty odůvodnění svého původního rozhodnutí. Poukázal na bod 41 Legislativních pravidel vlády. Podle nich se podle vedlejšího účastníka jedná o závazný odkaz upravující jen zde konkrétně stanovený případ, a nikoli o vysvětlivku, která má pouze usnadnit aplikační praxi a případy zde uvedené jsou jen demonstrativní. Jestliže stěžovatel poukazuje na nález č. 131/1994 Sb., nevztahuje se na daný případ, neboť v něm jde o charakter vysvětlivky, nikoli o podstatu odkazu v právním předpise; o charakteru vysvětlivky finanční ředitelství spor nevede. Na tomto základě navrhl odmítnutí stížnosti.

Věc byla Ústavním soudem posouzena z hlediska její opodstatněnosti. Opodstatněností ústavní stížnosti je přítom v řízení před Ústavním soudem nutno rozumět to, že rozhodnutí, které je stížností napadeno, porušilo základní práva a svobody stěžovatele. Přezkoumáním skutkového stavu, předložených listinných důkazů a posouzením právního stavu došel Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je v tomto směru opodstatněná. Vedly jej k tomu následující důvody.

Podle § 20 odst. 6 písm. g) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jsou převody bytů, garáží a ateliérů

podle zvláštních předpisů od daně osvobozeny. Podle shodného stanoviska všech tří orgánů veřejné moci je třeba zvláštním předpisem rozumět ustanovení § 24 odst. 1 až 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů). V rozvinuté podobě to vyjádřil Krajský soud v Plzni, když s odkazem na judikaturu obecných soudů uvedl, že mezi právním předpisem a právní normou není vždy stejný vztah, neboť text právního předpisu (např. preambule) nemusí mít vždy normativní povahu. To platí i pro poznámky pod čarou. Ty nikdy neobsahují novou úpravu, nýbrž odkazují aplikující subjekt na již existující právní předpis, který související nebo navazující pravidla chování již dříve upravil. Současně však Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku došel k závěru, že stejně jako musí při výkladu předpisu postupovat podle postulátů obsažených v preambuli, musí přihlídnout i k poznámkám pod čarou. Ty jsou nepochybně součástí zákona, k jehož textu je zákonodárce připojil v interpretačním záměru a nelze od nich při výkladu abstrahovat. Jejich posláním není pouze usnadnit orientaci v právním řádu, neboť někdy neodkazují na určitý právní předpis, nýbrž na úpravu zcela



konkrétního pravidla chování. I v řešené věci je proto podle jeho názoru třeba bezesbýtku z poznámky č. 12a pod čarou vycházet. Zákonodárce v ní totiž upřesnil okruh převodů či přechodů nemovitostí osvobozených od daně z převodu nemovitostí pouze na případy uvedené v § 24 odst. 1 až 4 zákona o vlastnictví k bytům. V daném případě tak jde jen o případy převodu bytů v budovách ve vlastnictví, popřípadě spoluvlastnictví družstev, na jejichž výstavbu byla poskytnuta finanční, úvěrová a jiná pomoc podle zvláštních předpisů. Má se jednat o převod do vlastnictví členů těchto družstev – fyzických osob, jejichž nájemní vztah k bytu, garáži a ateliéru vznikl po splacení členského podílu družstvu těmito členy nebo jejich právními předchůdci. Jde přitom o osvobození věcné, nikoli osobní, nedošlo tedy ke zvýhodnění členů družstev oproti jiným subjektům.

Ústavní soud s touto argumentací v podstatě souhlasí, v projednávané věci ovšem není řešena případná otázka diskriminace, nýbrž otázka povahy poznámek pod čarou. Ústavní soud se ve své ustálené judikatuře řídí důsledně pravidlem, že to, co je uvedeno v poznámce pod čarou nemá závaznou povahu a není to pravidlem chování subjektů uvedených “nahore nad čarou” ve vlastním textu právního předpisu. Text poznámky pod čarou proto nemůže odů-

vodnit rozšiřující výklad § 20 odst. 6 písm. g) cit. zákona ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případě zcela jednoznačně formulovaných pojmů jako v projednávané věci. Zákonodárce v § 20 odst. 6 písm. g) cit. zákona odkázal na zvláštní právní předpis, nikoli však na poznámku pod čarou a konkrétní ustanovení v ní. Tuto skutečnost odůvodnění rozsudku krajského soudu nerespektuje. Muselo by být výslovně stanoveno, že uvedená poznámka je součástí právního předpisu, tak jak je tomu v případě příloh zákonů. To se ale nestalo a konečně legislativní pravidla takový postup pravidelně zakazují.

Ústavní soud již několikrát zdůraznil, že musí suplovat roli sjednocující instance správního soudnictví (nález ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 9, č. 115). Proto i v tomto případě musí rozhodnutí Ústavního soudu plnit nejen roli ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod, nýbrž i sjednocování judikatury správních soudů, které se při výkladu § 20 odst. 6 písm. g) zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí rozcházejí.

Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování (např. nálezy ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, č. 25, sv. 4,



č. 83, sv. 6, č. 105-109). Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obyczaj, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.). Ústavní soud by proto ani nemohl takovou poznámku zrušit, i kdyby měla jednoznačně neústavní obsah, neboť není “ustanovením” ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR. Úmysl zákonodárce upravit osvobození od daně z nemovitostí jen na určitou skupinu případů proto nebyl vyjádřen způsobem, který odpovídá požadavkům na určitost a jasnost právních předpisů v podmínkách právního státu (čl. 1 Ústavy ČR). Toto pochybení proto musí jít k tíži zákonodárce, který jej může napravit jedině tím, že konkrétní osvobozený druh převodu nemovitosti (zde bytu) uvede přímo v textu příslušného ustanovení [zde § 20 odst. 6 písm. g) zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí] nebo na něj odkáže přímo v samotném textu právního předpisu jednoznač-

ným způsobem, tak jak to učinil v jiných ustanoveních [např. § 20 odst. 6 písm. h)] téhož zákona. To, že osvobození převodu pouze určitého druhu bytů by mohlo být věcně odůvodněné, je irelevantní s ohledem na jednoznačnou formulaci aplikovaného ustanovení, neboť v něm pojem “byty v budovách bytových družstev” obsažen není.

Ze všech výše uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud tak, jak je ve výroku uvedeno. Nemohl se ovšem zcela ztotožnit s ústavní argumentací stěžovatele. Ustanovení čl. 90 a čl. 95 Ústavy ČR sama o sobě subjektivní veřejné ústavně zaručené základní právo stěžovatele neobsahují, neboť jde především o institucionální záruku soudní pravomoci v oblasti práva soukromého a práva trestního a dělby moci, nezávislosti soudů a soudců.

Ústavní soud tak dospěl k názoru, že postupem soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelů zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, které zaručuje každému domáhat se stanoveným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu, v daném případě ochrany před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy. Tuto ochranu před nezákonným zásahem orgánu veřejné správy Krajský soud v Plzni stěžovatel neposkytl, ačkoli bylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele, která vyplývají z čl. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny.



Krajský soud v Plzni tak nedostal požadavku uvedenému v čl. 36 odst. 2 Listiny, když § 20 odst. 6 písm. g/ zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., vyložil v pochybnostech ve prospěch nikoli nositele základních práv a svobod, nýbrž ve prospěch státu, čímž porušil základní zásadu vztahu státu a jednotlivce zakotvenou v čl. 1 Listiny. Zákonodárce nedostal své povinnosti podle čl. 1 Ústavy ČR formulovat pravidla chování v právních předpisech jasným a jednoznačným způsobem a orgány výkoné moci svým postupem porušily základní práva stěžovatele. Protože krajský soud chtěl toto pochybení orgánů výkoné moci napravit svým neústavním výkladem daňového předpisu, byla soudním rozhodnutím současně odepřena ochrana vlastnickému právu stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 5 a tím též porušena ústavní zásada pro omezení základních práv ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny. Ke zdanění převodu předmětného bytu tak nedošlo na základě zákona, neboť zákon tento převod od zdanění osvobozuje, jak to plyne z jeho adekvátního či doslovného výkladu.

Ústavní soud při této příležitosti je nucen opětovně konstatovat, že česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá (viz Filip J.: Poznámky pod čarou jako

problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj - Časopis pro právo a podnikání, říjen 1999, s. 7-8), a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této svérázné legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou. Soudní moci je v právním státě zakázáno napravit pochybení zákonodárce při formulaci právních předpisů cestou výkladu, kterým změní jinak ústavně konformní, ale z hlediska státní moci nevýhodný jednoznačný text právního předpisu.

Protože v projednávané věci trpí nejen rozhodnutí napadené ústavní stížností, nýbrž i obě rozhodnutí orgánů finanční správy, stejnou vadou, bylo z důvodu procesní ekonomie rozhodnuto o zrušení jak rozsudku Krajského soudu v Plzni, č.j. 37 Ca 44/98-24, ze dne 15.6.1998, tak rozhodnutí Finačního ředitelství Plzeň, č.j. 12152/140/97, ze dne 30.1.1998 a platebního výměru Finačního úřadu ve Stříbře, č. 970000508, ze dne 13. 11. 1997, vydaného pod č.j. 18277/97/162971 [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.].

zdroj: www.judikatura.cz

Připravila: Kristina Lincarová





1) Ústavní soud připomíná, že v rámci výkladových metod směřujících k nalezení významu a smyslu zákona lze mimo jiné jako relevantní konstatovat i jeden v dané věci použitých a rozhodujících interpretačních přístupů, totiž to, že "k porozumění zákonu je třeba porozumět ‚chorobě společnosti‘, kterou má zákon léčit" (Fuller, Lon L.: *Morálka práva*, OIKOYMENH, Praha, 1998, str. 81). Pokud se zákonodárny sbor rozhodl zastavit či kráti výplatu výsluhového příspěvku právě těm, kteří svojí morálně politickou spolehlivostí přispívali k potlačování lidských práv a demokratického systému, jde o osoby, stran jejichž působení se jedná o náplň činnosti, která je dostatečně zřetelná a jednoznačná, když bezpochyby ukazuje ve všech směrech rysy činnosti, která je po právu odsouzena demokratickou společností jako činnost výrazně podporující předchozí nedemokratický režim. Bylo by proto nemorální, aby z veřejných prostředků, na které přispívají všichni občané (i v minulosti persekovaní), byly honorovány bývalé opory komunistického režimu. Zvýšená ocenění za mimořádně ztížené pracovní podmínky a různá osobní omezení nemohou být poskytována těm, jejichž činnost nesloužila veřejnému zájmu a veřejnému blahu, nýbrž potlačování lidských práv a demokratického systému. Přitom ustanovení zák. č. 34/1995 Sb. se nevztahují na všechny příslušníky bývalého SNB, SNV či vojáky bývalé ČSLA, ale pouze na některé funkce, a to na ty, jejichž činnost je neslučitelná s principy demokratického státu.

2) Je-li právní norma konstruována tím způsobem, že z hlediska obsahu došlo k jejímu naplnění, tj. k nastoupení dispozice v jednom časovém okamžiku, pak reflexí uvedeného je ten důsledek, že tímto momentem založila své právní následky, které se poté již z povahy věci samé následným naplněním hypotetického předvěti nemohou uplatnit. Tato platná a účinná norma sice existuje i nadále, její způsobilost vyvolávat nově (konstitutivní) právní následky je však již vyčerpána. Posuzování případů takovýchto právních norem, jež je svojí povahou posuzováním retroaktivním, přesahuje pravomoc Ústavního soudu a plně náleží, s vědomím ústavních omezení, do pravomoci demokratického zákonodárce.

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR [III. ÚS 288/04, ze dne 16. září 2004]



Z odůvodnění:

I.

Včas podanou, jakož i z pohledu ostatních zákonných náležitostí formálně bezvadnou ústavní stížností stěžovatel napadl v záhlaví uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tvrzením, že jím došlo k porušení ústavních kautel zakotvených v čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 6 odst. 1 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy a rovněž čl. 2 odst. 1 a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt").

Označeným rozhodnutím Nejvyšší správní soud zamítl žalobu stěžovatele směřující proti rozhodnutí Ministerstva obrany (finanční sekce) ze dne 5. února 2001 č. j. 45/3-3160/2001-8201, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 8. ledna 2001 č. j. 530 117/230-711-Z, zamítající jeho návrh na zahájení řízení ve věci služebního poměru (zpětného přiznání výsluhového příspěvku).

Ke skutkovému stavu předmětné věci stěžovatel uvedl, že byl ke dni 31. prosince 1994 propuštěn ze služebního poměru vojáka z povolání a dle § 33 zák. č. 76/1959 Sb., v tehdy

platném znění, mu byl přiznán výsluhový příspěvek na období od 1. ledna 1995 do 16. ledna 2013. Na základě zák. č. 34/1995 Sb. a v jeho intencích mu bylo dalším rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 3. srpna 1995 vyplácení výsluhového příspěvku potvrzeno a (pouze) v jeho odůvodnění uvedeno, že výplata výsluhového příspěvku stěžovateli náleží do 31. prosince 1996. V souvislosti s nabytím účinnosti zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stěžovatel podal dne 30. června 2000 k Vojenskému úřadu sociálního zabezpečení návrh na zahájení řízení ve věci služebního poměru, neboť se domníval, že má na výplatu výsluhového příspěvku nárok, když ve smyslu § 165 odst. 8 zák. č. 221/1999 Sb. u vyjmenovaných skupin vojáků, mezi něž se zahrnuje, se nemělo k dobám vyloučeným ze započtení do doby rozhodné pro určení nároku na výsluhový příspěvek zák. č. 34/1995 Sb. nadále přihlížet. Ve věci rozhodující orgány veřejné moci se naproti tomu shodly na závěru, že stěžovatel nebyl "na základě dobrovolnosti reatestován", a tudíž nespĺňuje nezbytnou podmínku pro obnovení výplaty výsluhového příspěvku, přičemž toto jejich stanovisko našlo svého výrazu ve výrociích shora citovaných rozhodnutí.

Stěžovatel svou ústavněprávní argumentaci směřuje do rozhodnutí



Nejvyššího správního soudu. V rámci stížnostních bodů namítá, že pokud mu měl být rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 3. srpna 1995 odňat výsluhový příspěvek, věta o omezení jeho výplaty na pouhé dva roky byla uvedena až v odůvodnění. Nejvyšší správní soud se přitom omezil na konstatování, že se jedná o procesně nesprávné rozhodnutí, aniž by se touto vadou dále zabýval. Stěžovatel má tudíž zato, že pochybil, jestliže relevantní část žaloby odmítl přezkoumávat s tvrzením, že proti tomuto rozhodnutí měl podat opravný prostředek.

Klíčovou otázkou, o jejíž řešení se výrok napadeného rozhodnutí opírá, však bylo vymezení dosahu pojmu "reatestován", uvedeného v § 165 odst. 8 zák. č. 221/1999 Sb. V daném ohledu vycházel Nejvyšší správní soud z poznámky pod čarou k tomuto ustanovení a výraz "reatestován" vztáhl k Rozkazu ministra obrany č. 015/90. Následně při podřazení pod citované ustanovení zákona vyšel z nesporné skutečnosti, že stěžovatel v jeho smyslu reatestován nebyl. V této souvislosti na podporu své argumentace stěžovatel uvádí, že v době reatestací nevykonával žádnou funkci ve vojenském obranném zpravodajství a nemohl se proto reatestací zúčastnit. Uvedený restriktivní výklad pojmu reatestován považuje za protiústavní, neboť vede k diskrimi-

načním důsledkům projevujícím se v jeho právní sféře. Stěžovatel nicméně absolvoval jiné formy hodnocení. Zdůrazňuje, že zák. č. 34/1995 Sb. vyloučil započitatelné doby služby pro nárok na výsluhový příspěvek všem osobám, jež sloužily jednak ve vojenské kontrarozvědce, jednak v dalších funkcích. Ve smyslu výkladu uvedeného v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ovšem zák. č. 221/1999 Sb. umožnil jeho opětovné vyplácení pouze některým osobám z okruhu subjektů, na něž se vztahoval zák. č. 34/1995 Sb. Zákon tedy dle tohoto výkladu vázal vznik práva na obnovení výplaty výsluhového příspěvku na právní skutečnost, kterou stěžovatel nemohl ex post ovlivnit a nadto se tato podmínka týkala okruhu vojáků, mezi něž nemohl patřit. Pro zákonodárce zvolené rozlišovací kritérium nespátřuje žádné rozumné vysvětlení. Neztotožňuje se ani s názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí Ministerstva obrany, konstatujícím, že důvodem pro zpětné přiznání výsluhového příspěvku "reatestovaným" vojákům bylo zabezpečování zvláštních úkolů ve válce v Perském zálivu.

Ústavně konformní výklad předmětného ustanovení stěžovatel shledává v tom, že výraz reatestován je třeba vykládat jako pojem zahrnující jakékoliv prověrky, pohovory a hodnocení, jež probíhaly v rámci armády



po listopadu 1989 a dopadly pro posuzované osoby příznivě. On sám se podrobil, jak dále uvádí, hodnocení podle Rozkazu č. 11/90 ("Atestační řízení v Čs. lidové armádě") a č. 23/1993 ("Mimořádné hodnocení vojáků z povolání Armády České republiky"), přičemž prošel s výsledkem, že je schopen sloužit v armádě a zastávat svou funkci.

Stěžovatel v návaznosti na vytýkanou diskriminaci poukázal rovněž na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bucheň* proti České republice (č. 36541/97), v níž Evropský soud dovodil, že i právo na výsluhový příspěvek je chráněno podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

S ohledem na tato tvrzení, tj. akcentováním porušení principu akcesorické i neakcesorické rovnosti, stěžovatel proto navrhl, aby Ústavní soud v záhlaví označené rozhodnutí pro zásah do vpředu vyjmenovaných ústavně zaručených základních práv nálezem zrušil.

Stěžovatel dále, s ohledem na své výhrady o nedůvodné diskriminaci a nerovném zacházení s různými skupinami bývalých vojáků z povolání, využil rovněž možnosti dané mu ustanovením § 74, resp. § 64 odst. 1 písm. e) zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a domáhal se zrušení předmětného ustanovení, jež je ve znění aktuálně účinného zák. č. 229/1999 Sb. formulováno v § 165 odst. 7. V této souvislosti

znovu poznamenal, že nikdo jiný než subjekt spadající do okruhu osob vyjmenovaných v Rozkaze ministra obrany ČSFR č. 015/90 ze dne 26. listopadu 1990 se reatestací nemohl zúčastnit a došlo tak k vyloučení z reatestací všech vojáků, kteří nikdy nesloužili ve vojenském obranném zpravodajství a předtím ve vojenské kontrarozvědce. Zdůraznil, že v důsledku aplikace zák. č. 34/1995 Sb. byla zastavena výplata výsluhových příspěvků, resp. došlo alespoň k jejich snížení všem vojákům z povolání, kteří sloužili ve funkcích uvedených v § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb. Přitom na základě zák. č. 221/1999 Sb. se vytvořila skupina privilegovaných vojáků, kteří byli podle citovaného rozkazu reatestováni a jako jediní mají opět nárok na výsluhový příspěvek, neboť doby vyloučené ze započítání do dob rozhodných pro přiznání výsluhového příspěvku zák. č. 34/1995 Sb. jim bylo možno znovu započítat. Ostatní vojáci z povolání, kterým byla výplata výsluhového příspěvku zastavena, nikdy neměli a ani nemají možnost zákonné podmínky splnit, když jde o vojáky, kteří působili v rámci Československé lidové armády, aniž by vykonávali jakoukoliv kontrarozvědnou činnost.

Takto založenou nerovnost mezi kategoriemi bývalých vojáků z povolání nepovažuje stěžovatel za nerovnost akceptovatelnou, tj. opřenou



o rozumná a objektivní kritéria, která by zvolené řešení ospravedlňovala, neboť pro obnovení výplaty výsluhového příspěvku je nutno splnění právní skutečnosti nastalé v minulosti. Dále namítá, že kritérium služby ve válce v Perském zálivu, kdy příslušníci Vojenského obranného zpravodajství plnili zvláštní úkoly, považuje za absurdní, když tato válka probíhala v roce 1991, k odnětí výsluhového příspěvku došlo zák. č. 34/1995 Sb. v roce 1995 a k jeho opětovnému přiznání pouze určitému okruhu vojáků v roce 1999, ačkoliv tito již v roce 1995 mohli být z působnosti zák. č. 34/1995 Sb. vyňati.

Na základě výzvy Ústavního soudu podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podal dne 6. září 2004 k předmětné ústavní stížnosti vyjádření Nejvyšší správní soud jako účastník řízení, dne 8. září 2004 pak Ministerstvo obrany, jako vedlejší účastník předmětného řízení.

Předsedkyně senátu 7 A Nejvyššího správního soudu ve svém vyjádření především odkazuje na rozhodovací důvody obsažené v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí. S poukazem na tyto důvody odmítá námitku stěžovatele týkající se nesprávnosti vztahení výrazu "rearestován" výlučně k Rozkazu ministra obrany č. 015/90. Za nepřítapnou považuje dále argumentaci stěžovatele precedenčním dopadem rozhodnutí

Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bucheň proti České republice (č. 36541/97), jelikož uvedené rozhodnutí se týkalo skutkově jiné situace, neboť zák. č. 304/1993 Sb. přímo stanovil, že pokud soudce vojenského soudu udělí souhlas s přidělením k určitému (obecnému) soudu, nepřisluší mu po dobu funkce soudce nárok na výplatu výsluhového příspěvku. V tomto případě tedy Evropský soud pro lidská práva posuzoval nestejně postavení propuštěných vojáků, tj. vojáků, kteří udělili souhlas s přidělením k obecnému soudu a vojáků, kteří tento souhlas neudělili.

Ve vyjádření se dále konstatuje, že Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší se vyjadřovat k návrhu stěžovatele na zrušení ustanovení § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění předchozích předpisů, odkazuje ale v této souvislosti na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 508/03, jímž byl shodný návrh ve věci jiného účastníka odmítnut.

V závěru účastník řízení vyslovuje názor, že právu stěžovatele poskytl ochranu stanovenou zákonem, své rozhodnutí pokládá za ústavně konformní, i když nevyznělo ve prospěch stěžovatele. Pro uvedené navrhuje zamítnutí předmětné ústavní stížnosti.

Ředitel sekce personální Ministerstva obrany jménem vedlejšího



účastníka ve svém vyjádření poukazuje na tvrzení stěžovatele, dle něhož zák. č. 34/1995 Sb., kterým se doplňuje zák. č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, v tehdy platném znění, byl extenzivně aplikován i na vojáky, na něž dopadat neměl, a to kvůli interním předpisům Ministerstva obrany, zejména Rozkazu ministra obrany č. 35/95 Věstníku Ministerstva obrany. Uvedený názor vedlejší účastník odmítá. Rozšiřující výklad právní normy je totiž dle něj možný jen tehdy, kdy její rozsah byl zjištěn širší, než by vyplývalo z doslovného znění jejího textu a, jelikož v daném případě k takovému výsledku příslušný orgán Ministerstva obrany dospěl, a to i v rámci odvolacího řízení, nelze tvrdit, že uvedený zákon byl extenzivně aplikován na vojáky kvůli vnitřním předpisům Ministerstva obrany.

V souvislosti s argumentací stěžovatele rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bucheň proti České republice vedlejší účastník upozorňuje, že přesnou reprodukcí jeho obsahu je závěr, dle kterého nárok na výsluhový příspěvek je majetkovým právem ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Návrh na zrušení ustanovení § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, považuje pak Ministerstvo obrany za uznání skutečnosti, že v předmětné věci bylo

Vojenským úřadem sociálního zabezpečení a následně samotným ministerstvem v odvolacím řízení postupováno v souladu s uvedeným zákonným ustanovením. K samotnému návrhu na kontrolu norem se vedlejší účastník zdržel vyjádření, protože uvedený návrh směřuje proti zákonodárci a v působnosti Ministerstva obrany je podle ustanovení § 142 odst. 1 zák. č. 221/1999 Sb. výsluhový příspěvek prostřednictvím příslušného orgánu přiznávat a vyplácet, popřípadě o odvolání proti rozhodnutí tohoto orgánu rozhodovat.

II.

Ústavní stížnost byla, sluší se poznamenat rovněž i ve shodě s dosavadní judikaturou dopadající na obdobnou skutkovou i právní situaci (sp. zn. IV. ÚS 508/03 ze dne 21. dubna 2004, sp. zn. III. ÚS 481/03 ze dne 2. června 2004), posouzena jako nedůvodná.

Z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku se podává, že s výtkou stěžovatele směřující vůči rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 3. srpna 1995 se vypořádal Nejvyšší správní soud poukazem na § 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, když zdůraznil, že jej stěžovatel mohl napadnout žalobou ve správním soudnictví.

K otázce nastolené stěžovatelem ohledně protiústavnosti § 165 odst. 8



zák. č. 221/1999 Sb. Nejvyšší správní soud potom mimo jiné (stručně shrnutu) uvedl, že stran reatestací zákonodárce přiznal více výhod skupině osob, která byla zařazena ve speciální složce armády, a to příslušníkům bývalé vojenské kontrarozvědky, později Vojenského obranného zpravodajství. Poukázal na to, že je mu z úřední činnosti známo, že tento postup byl odůvodněn jejich rolí při zajišťování bezpečnosti státu v době válečného konfliktu v Perském zálivu. Konstatoval, že tento cíl, totiž preferovat určitou speciální složku armády za účelem zohlednění výjimečné psychické a fyzické náročnosti takové vojenské služby, považuje za legitimní a k jeho dosažení směřující zvolený nástroj co do vztahu mezi použitými prostředky a sledovaným účelem za přiměřený, když nesporně byl ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. Svě úvahy o ústavnosti tohoto ustanovení blíže rozvedl a poznamenal, že v něm nespátřuje znaky diskriminace a nerovnosti, jelikož příslušné rozlišení je založeno na objektivních kritériích.

Nejvyšší správní soud se poté, co se zabýval předmětným ustanovením z pohledu jeho ústavní konformity, zaměřil v kontextu naznačených úvah na interpretaci pojmu "reatestace". Vyšel z logického výkladu, vylučujícího, aby toto cizí slovo vyložil ve smyslu obecného, běžného významu jako "opětovně

ověření způsobilosti", neboť rozlišení okruhu osob, jímž se přiznává v § 165 odst. 8 zák. č. 221/1999 Sb. obnovení práva na výsluhový příspěvek, na dvě kategorie by ztrácelo rozumný smysl, jelikož služební poměr ke dni účinnosti zákona mohl trvat jen u osob, jež byly zajisté rovněž opětovně shledány způsobilými pro službu v Armádě ČR, pokud procházely opakovaným ověřením způsobilosti na počátku 90. let. Nutno na tomto místě připomenout, že dle uvedeného zákonného ustanovení kategorií první jsou vojáci, kteří byli na základě dobrovolnosti reatestováni a shledáni způsobilými konat dále službu, kategorií druhou pak vojáci, jejichž služební poměr trvá ke dni účinnosti zákona, tj. ke dni 1. prosince 1999. Nejvyšší správní soud dále dovodil, že z takového rozlišení na dvě kategorie subjektů plyne, má-li mít logický smysl, že se musí v rozhodujícím znaku lišit. Poté, co eliminoval rovněž možnost vyložení pojmu "reatestace" prostřednictvím systematického výkladu, stejně jako pomocí reflexe historických souvislostí přijetí návrhu, nedávajících odpověď na tuto otázku, zaměřil se na zkoumání účelu sledovaného zákonodárcem.

V návaznosti na jím zastávaný názor o nutnosti podrobit analýze zvláštní význam předmětného pojmu, resp. textu "byl dobrovolně reatestován a shledán způsobilým konat



dále službu" dospěl k závěru, že účelem dané úpravy bylo poskytnout výhodu zápočtu dříve vyloučených osob relativně úzké skupině osob, která prošla opětovným hodnocením způsobilosti, a tudíž není namístě vykládat tuto výjimku extenzivním způsobem. Zaujal stanovisko, že je třeba tento pojem vykládat v mezích odkazu pod čarou č. 48, byť odkaz pod čarou není součástí právního předpisu a jedná se nejvýše o informaci k výkladu e ratione legis. Zvláštnost užití výrazu "reatestace" jej potom vedla k tomu, že je možné právě za pomoci použití výkladu e ratione legis vztáhnout ustanovení § 165 odst. 8 zák. č. 221/1999 Sb. pouze ke skupině osob vymezených Rozkazem ministra obrany č. 015/90, tj. důstojníkům a praporčíkům zařazeným ve Vojenském obranném zpravodajství. Uzavřel, že jakkoliv mohly být prováděny prověrky obdobné povahy před vydáním tohoto rozkazu či po něm, přiznání výsluhového příspěvku se zpětně váže jen na reatestace, které byly uskutečněny na jeho základě, když případná obsahová podobnost s dříve či posléze prováděnými prověrkami či hodnoceními tak není rozhodující.

Tuto interpretaci předmětného ustanovení provedenou Nejvyšším správním soudem Ústavní soud nepovažuje za vybočující z rámce ústavnosti. Na okraj k akceptaci pro ni určujícího teleologického výkladu,

po vyloučení priority vymezení rozsahu pojmu "reatestace" na základě čistě jazykového výkladu, aplikací postupu redukce ad absurdum, Ústavní soud připomíná, že v rámci výkladových metod směřujících k nalezení významu a smyslu zákona lze mimo jiné jako relevantní konstatovat i jeden z v dané věci použitých a rozhodujících interpretačních přístupů, totiž to, že "k porozumění zákonu je třeba porozumět 'chorobě společnosti', kterou má zákon léčit" (Fuller, Lon L.: Morálka práva, OIKOYMENH, Praha, 1998, str. 81). Popsanou interpretací, resp. jejím výsledkem se tak Nejvyšší správní soud nedostal do rozporu s obsahem obvyklých výkladových metod směřujících ke zjištění dosahu interpretovaného ustanovení a nevykročil tudíž z mezí ustanovení hlavy páté Listiny.

Z vlastní úřední činnosti je Ústavnímu soudu rovněž známo, že znění § 165 odst. 8 bylo do zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zapracováno na základě pozměňujícího poslanceckého návrhu, jenž souvisel s ochranou rodin vojáků, kteří byli nasazeni v akci "Pouštní bouře" v Perském zálivu v roce 1991. Jednalo se tedy o zcela výjimečnou záležitost.

Pokud jde o stěžovatelův poukaz na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bucheň proti České republice (č. 36541/97), toto rozhodnutí se týkalo skutkově jině



situace, neboť zákon č. 304/1993 Sb. jehož ustanovení se vztahovala na daný případ, přímo stanovil, že pokud soudce vojenského soudu udělí souhlas s přidělením k určitému (obecnému) soudu, nepřísluší mu po dobu výkonu funkce soudce nárok na výplatu výsluhového příspěvku. V tomto případě řešil Evropský soud pro lidská práva nestejné postavení propuštěných vojáků (vojáků, kteří udělili souhlas s přidělením k obecnému soudu a vojáků, kteří tento souhlas neudělili). Uvedený zákon ale na skutkové okolnosti případu stěžovatele nedopadá a shodně na něj nedopadají pro odlišnost rozhodované materie ani obecná právní stanoviska Evropského soudu pro lidská práva vyslovená ve věci *Bucheň proti České republice*.

III.

Stěžovatel dále, pro případ akceptace tohoto výkladu § 165 odst. 8 (nyní § 165 odst. 7, viz zák. č. 254/2002 Sb.) zák. č. 221/1999 Sb., navrhl, aby jej Ústavní soud z důvodu tvrzené protiústavnosti, jež má vyplývat z diskriminačního zvýhodnění jedné skupiny privilegovaných osob, zrušil.

Aktivní legitimace stěžovatele k podání akcesorického návrhu na kontrolu norem může být založena při současném splnění dalších zákonných podmínek pouze v souvislosti s řešením a pravomocným rozhodnutím konkrétní právní věci,

týkající se individuálně určeného subjektu (stěžovatele) před orgánem veřejné moci, event. v souvislosti s jiným individuálním zásahem tohoto orgánu do jeho ústavně zaručených základních práv [§ 64 odst. 1 písm. e), § 74 zák. č. 182/1993 Sb.], když nutným, byť nikoliv dostatečným, předpokladem pro její přiznání je to, že uplatněním napadeného ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tj. jeho konkrétní aplikací měla dle tvrzení stěžovatele nastat skutečnost předvídaná ustanovením § 72 odst. 1 písm. a) zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z rekapitulace věci vyplývá a je nesporné, že Nejvyšší správní soud při svém rozhodování aplikoval ustanovení § 165 odst. 8 (nyní 7) zák. č. 221/1999 Sb. a stěžovatel je tak k návrhu na jeho zrušení aktivně legitimován.

Proto Ústavní soud pristoupil k posouzení předmětného návrhu, přičemž v návaznosti na přílehu argumentaci vyloženou v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu (a toliko k jejímu doplnění) uvádí následující:

Výsluhový příspěvek byl kategoriím osob vojáků z povolání odebrán na základě § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb., ve znění zák. č. 34/1995 Sb. Ústavností zákona naposled citovaného se Ústavní soud meritorně zabýval a rozhodl o tehdejší návrhu nálezem ve věci



sp. zn. Pl. ÚS 9/95. V jeho odůvodnění konstatoval, že pokud se zákonodárny sbor rozhodl zastavit či kráť výplatu výsluhového příspěvku právě těm, kteří svojí morálně politickou spolehlivostí přispívali k potlačování lidských práv a demokratického systému, jde o osoby, stran jejichž působení se jedná o náplň činnosti, která je dostatečně zřetelná a jednoznačná, když bezpochyby ukazuje ve všech směrech rysy činnosti, která je po právu odsouzena demokratickou společností jako činnost výrazně podporující předchozí nedemokratický režim. Zvolený postup se nedotýká ochrany nabytých práv jako takové, ale určitého privilegia skupin osob, které jsou, resp. byly zvýhodněny vůči jiným občanům, a to paradoxně za činnost, která zhusta proti těmto občanům směřovala. Ústavní soud připomněl, že výsluhový příspěvek se přiznává a vyplácí z rozpočtových prostředků, tedy z peněz daňových poplatníků. Bylo by proto nemorální, aby z veřejných prostředků, na které přispívají všichni občané (i v minulosti persekovaní), byly honorovány bývalé opory komunistického režimu. Zvýšená ocenění za mimořádně ztížené pracovní podmínky a různá osobní omezení nemohou být poskytována těm, jejichž činnost nesloužila veřejnému zájmu a veřejnému blahu, nýbrž potlačování lidských práv a demokratického systému. Přitom

ustanovení zák. č. 34/1995 Sb. se nevztahují na všechny příslušníky bývalého SNB, SNV či vojáky bývalé ČSLA, ale pouze na některé funkce, a to na ty, jejichž činnost je neslučitelná s principy demokratického státu.

Ve světle těchto východisek je třeba chápat i nepřímou novelizaci tohoto zákona, resp. § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb., ve znění zák. č. 34/1995 Sb., vyjádřenou v (nynějším) ustanovení § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb. Jeho obsah představuje ve vztahu k § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb., ve znění zák. č. 34/1995 Sb., odstranění tvrdosti u těch bývalých vojáků z povolání, jímž byl výsluhový příspěvek tímto ustanovením odebrán, i když se bezprostředně po svržení totalitního systému dobrovolně podrobili reatestaci, jejímž výsledkem byl negativní závěr o spjetí jejich působení s porušováním lidských práv komunistickým režimem.

Směřuje-li tedy návrh stěžovatele ke zrušení § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, na základě tvrzeného porušení principu rovnosti, tj. argumentu, dle kterého reatestace nebyla umožněna všem osobám spadajícím do okruhu osob dle § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb., ve znění zák. č. 34/1995 Sb., domáhá se de facto pozitivního zásahu zákonodárce, čili aktu, jenž v kompetenci Ústavního soudu není. Samotné zrušení tohoto



ustanovení by se totiž jakkoliv nemohlo pozitivně projevit v právní sféře stěžovatele. Stěžovatel tak v podstatě brojí přímo proti ustanovení § 33 odst. 9 zák. č. 76/1959 Sb., ve znění zák. č. 34/1995 Sb. Ústavností obsahu tohoto ustanovení se plénum Ústavního soudu zabývalo ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95. Ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou jeho vykonatelná rozhodnutí závazná pro všechny orgány a osoby. III. senát Ústavního soudu je přirozeně tímto nálezem plně vázán. Nadto neshledává důvody se od názorů v něm vyložených odchýlovat, a tudíž postupovat podle § 23 zák. č. 182/1993 Sb.

Co do normativních důsledků představuje dikce ustanovení 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zmírnění tvrdosti ex post, nezakládá žádné řízení o reatestaci pro dotčené osoby pro budoucnost, a je tudíž normou (opatřením), na niž rovněž dopadá právní názor vyslovený v usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/98. Předmětná právní norma je totiž konstruována tím způsobem, že z hlediska obsahu došlo k jejímu naplnění, tj. k nastoupení dispozice v jednom časovém okamžiku, čehož reflexí je ten důsledek, že tímto momentem založila své právní následky, které se poté již z povahy věci samé následným naplněním hypotetického předvětí nemohou

uplatnit. Tato platná a účinná norma sice existuje i nadále, její způsobilost vyvolávat nově (konstitutivní) právní následky je však již vyčerpána. Posuzování případů takovýchto právních norem, jež je svojí povahou posuzováním retroaktivním, přesahuje pravomoc Ústavního soudu a plně náleží, s vědomím ústavních omezení, do pravomoci demokratického zákonodárce.

Navzdory tomuto dílčímu závěru je nicméně nutno konstatovat, že napažené ustanovení nevykazuje rysy protiústavnosti a v této souvislosti, pokud se principu rovnosti týče, odkázat ve zbytku v daném ohledu na podrobné odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (str. 7-9 rozsudku ze dne 26. února 2004 č. j. 7 A 35/2001-88).

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 věcí 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."



Zákonodárce v případě ustanovení § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, při vymezení subjektů vycházel z rozumných a objektivních důvodů ospravedlňujících jeho postup, jenž je oproštěn od libovůle. Především však má Ústavní soud za to, že na výtku stěžovatele v tomto ohledu plně dopadá právní názor vyjádřený v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 168/1995 Sb.), dle něhož "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti". Ústavní soud zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na

objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (srov. náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/02, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 40/2003 Sb.).

S ohledem na řečené, a to jak s přihlédnutím k principu akcesorické, tak i neakcesorické rovnosti, ve věci rozhodující III. senát v § 165 odst. 7 zák. č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stěžovatelem namítaný rozpor s ústavními kautelami plynoucími z čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy, čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a čl. 2 odst. 1 a čl. 26 Paktu, neshledal.

IV.

Pro takto vyložené důvody Ústavní soud ústavní stížnost RSDr. Milana Slavičinského proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004 č. j. 7 A 35/2001-88 zamítl [§ 82 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů], s ní spojený návrh na zrušení shora označeného zákonného ustanovení podle § 43 odst. 2 písm. a), b) zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro zjevnou neopodstatněnost pak odmítl.
zdroj: www.judikatura.cz

Připravila: Kristina Lincarová

Chci to zkusit trochu jinak ...
Sebevědoměji...
Lépe...



MBA Corporate Law

Studium právního MBA v češtině
při Ústavu práva a právní vědy, o.p.s.

www.ustavprava.cz

- ▶ 2 semestry
- ▶ e-learningová forma studia
- ▶ získání profesního titulu MBA

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.
Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1
tel.: 224 247 011
fax.: 224 241 319
email: podatelna@ustavprava.cz