

# 0112

Ročenka



ÚSTAVNÍ  
SOUD

# D 192

**Ročenka**



**„Základní práva a svobody jsou  
pod ochranou soudní moci.“**

(čl. 4 Ústavy České republiky)

# OBSAH

1	<b>Úvod</b> .....	6
2	<b>Ústavní soud a jeho správa</b> .....	8
3	Organizační struktura a personální obsazení .....	9
4	Rozpočet Ústavního soudu v roce 2012 .....	20
5	<b>Vnější vztahy Ústavního soudu</b> .....	22
6	Mezinárodní spolupráce a styky .....	23
7	Vztahy s jinými ústavními orgány a další aktivity .....	25
8	Konference a semináře pořádané v Brně .....	26
	<b>Právní úprava a vnitřní předpisy</b> .....	30
	Ústavní pořádek a zákon o Ústavním soudu .....	31
	Rozdělení plenární a senátní agendy .....	34
	Další vnitřní předpisy .....	35
	<b>Poskytování informací</b> .....	38
	<b>Statistika</b> .....	42
	Statistika rozhodování Ústavního soudu v roce 2012 .....	43
	Průměrná délka řízení u věcí ukončených v letech 2006-2011 .....	45
	Průměrná délka řízení u věcí ukončených v roce 2012 .....	45
	Počty veřejných ústních jednání .....	45
	Věcná struktura návrhů na zahájení řízení v roce 2012 .....	46
	Statistika z pohledu návrhů na zahájení řízení a ostatních podání .....	46
	<b>Rozhodovací činnost Ústavního soudu v roce 2012</b> .....	48
	Základní ústavní principy .....	49
	Pravomoc a činnost ústavních orgánů .....	56
	Právo na územní samosprávu .....	59
	Základní práva a svobody .....	61
	Politická práva .....	73
	Hospodářská a sociální práva .....	77
	Právo na soudní a jinou právní ochranu .....	86
	<b>Přílohy</b> .....	104
	Některé z příspěvků přednesených na mezinárodní konferenci s názvem Katalogy základních práv a svobod a jejich aplikace v zemích Evropské unie .....	105

# 1

## ÚVOD

# 1

Novodobý český Ústavní soud se letos dožívá, stejně jako před několika týdny celá Česká republika, svých dvacátých narozenin. V turbulentních poměrech minulého století je to úctyhodný věk – vždyť jeho prapředek, Ústavní soud Československé republiky, jeden ze dvou prvních ústavních soudů na světě, se sotva dožil pomyslné zletilosti (a to nemluvím o dlouhých sedmi letech, kdy jej politická reprezentace nechala nuceně hibernovat), socialistický ústavní soud byl sice počat, leč nikdy se nenarodil, a poslední federální ústavní soud skončil po několika měsících života ve věku nemluvněte spolu s rozpuštěním společného československého státu.

V tomto roce se současně završuje druhá dekáda tzv. Rychetského Ústavního soudu. Jeho první soudci nás opustili již vloni, personální zemětřesení pro letošek zahájil odchod Jiřího Muchy, jehož desetiletý mandát vyprchává právě v těchto dnech. Noví soudci nejsou na obzoru – nynější hlava státu v souhře, resp. prohře s horní komorou Parlamentu nebyla v uplynulém roce schopna Ústavní soud doplnit na Ústavou předpokládaný počet: výmluvná je skutečnost, že na tři uvolněná místa prezident Klaus neúspěšně nominoval pouze dva kandidáty, posledního už téměř před rokem, v březnu 2012. Snad se situace změní k lepšímu po 8. březnu, kdy se funkce ujme v těchto dnech nově zvolený prezident republiky Miloš Zeman, jinak bude tento třetí ročník ročenky zřejmě ročníkem na nějakou dobu zase posledním.

Ročenka 2012 má stejnou strukturu jako ročenky předešlé. Kromě personálních aktualit pokračujeme v představování jednotlivých pracovišť Ústavního soudu – tentokrát padla volba na soudní odbor, jenž vede rejstříky Ústavního soudu a bez něhož by nebylo možné v naší „ústavní kuchyni“ cokoli připravit. Z vědeckých a kulturních aktivit Ústavního soudu v roce 2012 vyzdvihují pře-

devším unikátní výstavu jednoho z originálů Charty 77, kterou od loňského února trvale hostí předsálí naší Sněmovny. Vernisáže se osobně zúčastnil spisovatel Pavel Kohout, jenž originál tohoto velevýznamného dokumentu svěřil Moravskému zemskému muzeu, které se po dohodě s námi rozhodlo faksimile listiny zpřístupnit veřejnosti právě v prostorách Ústavního soudu.

Pokračujeme též v tradici publikování textů příspěvků a přednášek, jež byly proneseny na půdě Ústavního soudu. V závěru této ročenky se tak můžete seznámit s některými příspěvky přednesenými na mezinárodní konferenci s názvem Katalogy základních práv a svobod a jejich aplikace v zemích Evropské unie, která se uskutečnila 1. února 2012.

Vše doprovází obrazová příloha, jež kromě formálních událostí zachycuje i situace méně formální, o to však živější a spojené zejména s loučením, jehož bylo v loňském roce u Ústavního soudu citelně více než v letech předchozích. Na rok 2013 v těchto souvislostech raději vůbec nemyslet, ostatně i já za několik týdnů po téměř deseti letech služby pro Ústavní soud odcházím, naštěstí však jen přes ulici k Nejvyššímu správnímu soudu. Příští rok se na úvodní straně ročenky setkáte s mým nástupcem.



S nadějí, že bude mít o čem psát,

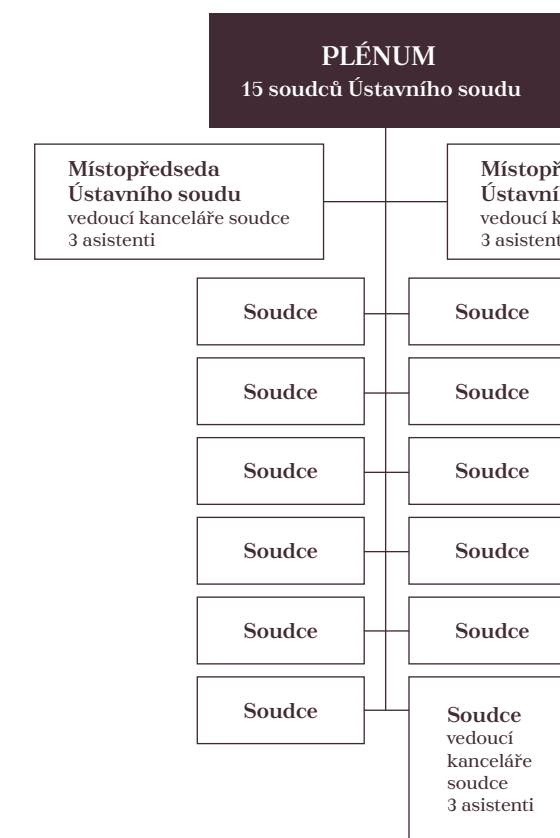
Tomáš Langášek  
generální sekretář Ústavního soudu  
(28. ledna 2013)



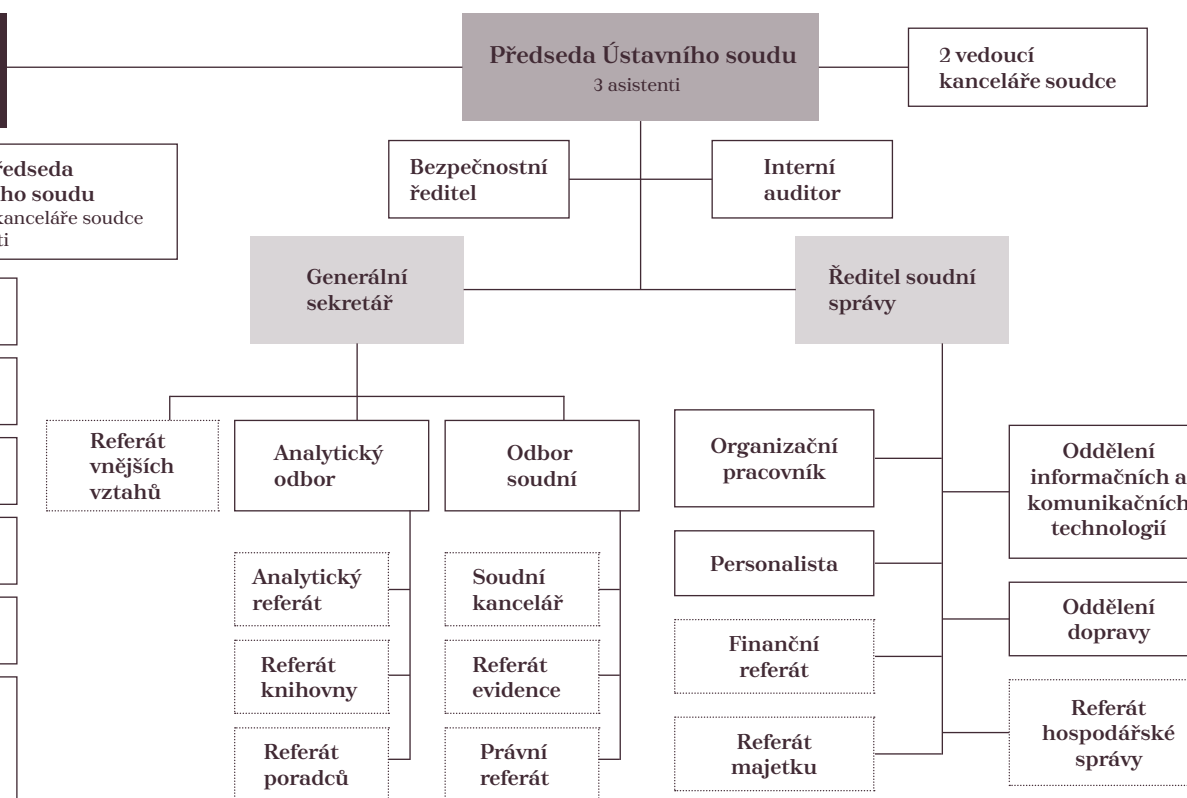
# ÚSTAVNÍ SOUD A JEHO SPRÁVA



## Organizační struktura a personální obsazení



## Organizační struktura Ústavního soudu



## Organizační struktura a personální obsazení

Organizační členění Ústavního soudu v roce 2012 vycházelo jednak z Ústavy České republiky, resp. ze zákona o Ústavním soudu, jednak z organizačního řádu, vydaného rozhodnutím předsedy Ústavního soudu dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu pod č. Org. 44/10 ze dne 14. října 2010, účinného od 1. ledna 2011. Podle organizačního řádu předseda Ústavního soudu jmenuje generálního sekretáře, který koordinuje jednání pléna Ústavního soudu, spolupracuje podle pokynů předsedy na řízení Ústavního soudu a jeho prezentaci navenek a odpovídá za činnost jednotlivých pracovišť Ústavního soudu podílejících se přímo na rozhodovací činnosti soudu, tj. dle názvosloví a organizační struktury v roce 2012 odborů soudního a analytického a oddělení vnějších vztahů a protokolu, včetně tiskové mluvčí. Vedle generálního sekretáře jmenuje předseda Ústavního soudu ředitele soudní správy, který zajišťuje hospodářské a technické zázemí Ústavního soudu.

## Personální obsazení Ústavního soudu

Do roku 2012 vstupoval Ústavní soud v plném složení. Plénum Ústavního soudu dle protokolárního pořadí<sup>1</sup> na začátku roku 2012 tvořili JUDr. Pavel Rychetský, předseda Ústavního soudu, prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc., místopředseda Ústavního soudu, JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D., místopředsedkyně Ústavního soudu, a soudci JUDr. Ivana Janů, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. František Duchoň, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Miloslav Výborný, JUDr. Dagmar Lastovecká, prof. JUDr. Jan Musil, CSc., JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. PhDr. Stanislav Balík, doc. JUDr. Michaela Židlická, Dr., JUDr. Vlasta Formánková a JUDr. Vladimír Kůrka.

V tomto složení fungoval Ústavní soud beze změny, od jmenování 15. soudce Ústavního soudu JUDr. Vladimíra Kůrky 15. prosince 2005, více než 6 let. Takto v plném obsazení Ústavní soud pracoval až do 20. března

2012, kdy vypršel mandát místopředsedkyni Ústavního soudu JUDr. Elišce Wagnerové, Ph.D. Záhy – 6. června 2012 – byla následována soudcem JUDr. Františkem Duchoněm. Jejich odchodem započala nová cyklická obměna Ústavního soudu, která vyvrcholí zejména v druhé polovině roku 2013, neboť do konce roku 2013 uplyne funkční období dalším osmi soudcům Ústavního soudu.

Hrozí, že se bude opakovat situace částečné paralýzy Ústavního soudu z let 2003 až 2005. Uprázdňená místa soudců Ústavního soudu se totiž prezidentu republiky Václavu Klausovi nepodařilo obsadit; na tři místa ostatně učinil pouhé dva pokusy. Nejprve 14. prosince 2011, v souvislosti s blížícím se koncem funkčního období JUDr. Elišky Wagnerové, Ph.D., požádal Senát Parlamentu České republiky o vyslovení souhlasu se jmenováním JUDr. Jana Sváčka, dlouholetého předsedy Městského soudu v Praze (Senát 2010–2012, tisk č. 253). Senát však na své schůzi 8. února 2012 souhlas s jeho jmenováním nevyslovil. JUDr. Jan Sváček v tajné volbě získal 38 hlasů ze 79, k nadpoloviční většině mu tedy chyběly dva hlasy. Druhým pokusem prezidenta Václava Klause byl kandidát doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., jehož nominace byla Senátu předestřena 7. března 2012 (Senát 2010–2012, tisk č. 308). Ani tento kandidát však v Senátu neuspěl, neboť v tajné volbě po jeho slyšení 25. dubna 2012 obdržel pouhých 29 platných hlasů z celkem 71, přitom jich potřeboval nejméně 36. Jiné kandidáty již prezident Klaus nenominoval.

V souvislosti s odchodem soudců musel Ústavní soud učinit i organizační změny ve složení tříčlenných senátů. Zatímco zánik mandátu místopředsedkyně Ústavního soudu JUDr. Elišky Wagnerové, Ph.D., se ve složení senátů nijak nepromítl, neboť funkcionáři nejsou stálými členy senátů, odchod JUDr. Františka Duchoně 6. června 2012 již představoval personální oslabení I. senátu, jehož byl stálým členem. Plénum Ústavního soudu proto rozhodlo o tom, že dočasným zastupujícím členem I. senátu bude místopředseda Ústavního soudu prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

Předsednictví tříčlenných senátů se oproti roku 2011 standardně obměnilo, v souladu s pravidlem rotace, resp. jmenování předsedů senátů na jeden rok (§ 17 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Jedinou výjimkou byl právě I. senát. Za normálních okolností měl být jeho předsedou v roce 2012 JUDr. František Duchoň, který jím byl naposled v roce 2009, avšak protože jeho mandát měl v červnu roku 2012 uplynout a bylo by tak jako tak nutné jmenovat jiného soudce předsedou senátu, byl předsedou I. senátu pro rok 2012 mimo pořadí jmenován JUDr. Vojen Güttler.

Generálním sekretářem Ústavního soudu byl JUDr. Tomáš Langášek, LL.M., a ředitelem soudní správy RNDr. Stanislav Plachý, CSc., MPA. Předsedovi Ústavního soudu přímo podléhal i interní auditor Ing. Josef Burda.

V roce 2012 zůstalo beze změny také to, že každému soudci mohou být jmenováni až tři asistenti na plný úvazek, případně více asistentů na částečné úvazky, jejichž souhrn nepřesahuje tři plné pracovní úvazky. Asistenta podle § 8 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jmenuje a odvolává předseda Ústavního soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná.

<sup>[1]</sup> Protokolární pořadí se řídí aktuálně, případně dříve zastávanou funkcí u Ústavního soudu a služební senioritou, přičemž se pro tyto účely sčítají všechna funkční období, která ten

kteřý soudce u Ústavního soudu, příp. též u Ústavního soudu ČSFR, zastával.

Personální obsazení Ústavního soudu v roce 2012, v organizační struktuře dle jednotlivých senátů:

#### Funkcionáři Ústavního soudu

<b>Předseda Ústavního soudu</b>	JUDr. Pavel Rychetský
asistenti	JUDr. Blanka Baráková Mgr. Tomáš Herc, Ph.D., LL.M. Mgr. Ludvík Matoušek
vedoucí kanceláře předsedy	Regina Kirkingová Jitka Chmelová

<b>Místopředseda Ústavního soudu</b>	prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.
asistenti	JUDr. Libor Hanuš, Ph.D. JUDr. Jarmila Štěpánková JUDr. Eva Zarembová
vedoucí kanceláře místopředsedy	Lenka Kubacká

<b>Místopředsedkyně Ústavního soudu</b>	JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D. (do 20. 3. 2012)
asistenti	Mgr. et Mgr. Jiří Baroš (do 20. 3. 2012) Mgr. Marian Kokeš (do 20. 3. 2012) Mgr. Roman Skopal (do 29. 2. 2012)
vedoucí kanceláře místopředsedkyně	Michaela Vrbová

#### I. senát Ústavního soudu

<b>Předseda senátu</b>	JUDr. Vojen Güttler
asistenti	JUDr. Martin Dostál JUDr. Radek Malenovský doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc. Mgr. Jiří Zeman
vedoucí kanceláře soudce	Jitka Kučná

<b>Soudkyně</b>	JUDr. Ivana Janů
asistenti	JUDr. Ing. Radovan Dávid JUDr. Otto Dostál prof. JUDr. Josef Fiala, CSc. Mgr. Petr Jäger, PhD. JUDr. Petr Lavický, Ph.D. Mgr. Jana Týčová
vedoucí kanceláře soudce	Jana Trávníčková

<b>Soudce (do 6. 6. 2012)</b>	JUDr. František Duchoň (do 6. 6. 2012)
asistenti	JUDr. Blanka Fedorková (do 6. 6. 2012) JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D. (do 6. 6. 2012) JUDr. Irena Píchová (do 6. 6. 2012) JUDr. Jitka Šmídová (do 6. 6. 2012)
vedoucí kanceláře soudce	Naděžda Řeháčková

<b>Zastupující soudce (od 7. 6. 2012)</b>	prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.
asistenti	JUDr. Libor Hanuš, Ph.D. JUDr. Jarmila Štěpánková JUDr. Eva Zarembová
vedoucí kanceláře soudce	Lenka Kubacká



## II. senát Ústavního soudu

<b>Předseda senátu</b>	JUDr. PhDr. Stanislav Balík
asistenti	Mgr. Anežka Cirklová Mgr. Lucie Mikmeková Mgr. Nikol Hermany (do 8. 3. 2012) JUDr. Sylvie Pokorná (od 1. 9. 2012) Mgr. Jan Chudoba Ing. Mgr. Eva Kutová (do 31. 8. 2012)
vedoucí kanceláře soudce	Jarmila Hájková

<b>Soudkyně</b>	JUDr. Dagmar Lastovecká
asistenti	Mgr. Tomáš Foltýn, Ph.D. JUDr. Eva Heinrichová, Ph.D. JUDr. Jiřina Kovaříková JUDr. Veronika Drobná
vedoucí kanceláře soudce	Eleni Kameníková

<b>Soudce</b>	JUDr. Jiří Nykodým
asistenti	Mgr. Martin Pecháček JUDr. Martin Sláma Mgr. Štěpán Štastník
vedoucí kanceláře soudce	Hana Kyprová

## III. senát Ústavního soudu

<b>Předseda senátu</b>	prof. JUDr. Jan Musil, CSc.
asistenti	JUDr. Ludmila Čiháková JUDr. Jaromír Hořák, Ph.D. JUDr. Renata Rázková, Ph.D.
vedoucí kanceláře soudce	Iveta Dvořáková

<b>Soudce</b>	JUDr. Vladimír Kůrka
asistenti	Mgr. Tomáš Foltýn, Ph.D. JUDr. Yveta Janáková JUDr. Markéta Navrátilová Mgr. et Mgr. Daniel Novák, Ph.D.
vedoucí kanceláře soudce	Jana Němečková

<b>Soudce</b>	JUDr. Jiří Můcha
asistenti	Mgr. Štěpán Bubník, Ph.D. prof. JUDr. Jan Filip, CSc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.
vedoucí kanceláře soudce	Jitka Štíhová

#### IV. senát Ústavního soudu

<b>Předsedkyně senátu</b>	JUDr. Vlasta Formánková
asistenti	Mgr. Aleš Koubek JUDr. Eva Petrilaková Mgr. Ing. Václav Štanglica
vedoucí kanceláře soudce	Eva Svozilová

<b>Soudce</b>	JUDr. Miloslav Výborný
asistenti	JUDr. Jiřina Gojová JUDr. Markéta Navrátilová JUDr. Leoš Oliva Mgr. Ladislav Vyhnanek
vedoucí kanceláře soudce	Ivana Šmerdová

<b>Soudkyně</b>	doc. JUDr. Michaela Židlická, Dr.
asistenti	Ing. Mgr. Tomáš Ciprovník Mgr. Martin Pospíšil prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc. Mgr. Jiří Zeman
vedoucí kanceláře soudce	Vladimíra Matulová

Vedoucí kanceláři těch soudců, jimž mandát zanikl, zůstaly zaměstnankyněmi Ústavního soudu i nadále a podílely se na činnostech úseku generálního sekretáře Ústavního soudu, zejména v analytickém odboru, a při zastupování jiných vedoucích kanceláří soudců v době nemoci či dovolených.

Asistenti soudců, jejichž funkce zanikla spolu se zánikem funkce soudce, k němuž byli jmenováni, většinou zůstali ještě nějakou dobu na základě nové časově omezené pracovní smlouvy zaměstnanci Ústavního soudu, formálně zařazenými do analytického odboru na místa poradců či analytiků, a přispívali k dokončení řízení, na nichž již pracovali pro své bývalé soudce.

Na rozhodovací činnosti Ústavního soudu se kromě asistentů soudců podílely i odborné útvary Ústavního soudu řízené generálním sekretářem:

- analytický odbor v čele s vedoucím JUDr. Mgr. Ivo Pospíšilem, Ph.D., ve složení Mgr. et Mgr. Robert Jakubíček (analytik a zástupce vedoucího odboru), JUDr. Soňa Matochová, Ph.D., (analytik), JUDr. Petra Plocková (analytik od 14. 7. 2012), JUDr. Faisal Hussein (analytik do 31. 10. 2012), Mgr. et Mgr. Kateřina Skřivánková, Ph.D., (analytik do 17. 8. 2012), Mgr. Marian Kokeš (analytik od 21. 3. 2012 do 31. 5. 2012), Mgr. et Mgr. Jiří Baroš (poradce od 21. 3. 2012 do 30. 6. 2012, analytik od 3. 9. 2012), JUDr. Irena Píchová (poradce od 7. 6. 2012 do 31. 7. 2012), JUDr. Jitka Šmídová (poradce od 7. 6. 2012 do 31. 7. 2012), Mgr. Lenka Popovičová (analytik od 1. 11. 2012), JUDr. Helena Pietriková (poradce pro vydávání SbNU), Mgr. Eva Tichá (poradce pro vydávání SbNU od 1. 1. 2012 do 7. 2. 2012), JUDr. Jana Nováková (poradce pro vydávání SbNU od 1. 5. 2012), Lenka Strnadová (referentka) a knihovníci PhDr. František Zajíček, Mgr. Ludmila Čilečková a Miroslava Kusáková,
- soudní odbor v čele s vedoucí JUDr. Dagmar Hudcovou, ve složení JUDr. Petr Chládek (poradce pro správní agendu a zástupce vedoucího odboru), JUDr. Vlasta Vagaiová (specialistka), vedoucí soudních kanceláří Marcela Čapková, Jitka Borýšková, Andrea Kovaříková, Zdeňka Řezníčková, Šárka Smetanová a Mgr. Hana Wohlgemuthová a pracovnice refe-

rátu evidence Eva Krátká, Jarmila Knötigová, Hana Zavřelová a Alžbeta Bartošová,

- oddělení vnějších vztahů a protokolu v čele s JUDr. Vlastimilem Göttingerem a dále s PhDr. Janou Pelcovou, tiskovou mluvčí, a Kristinou Krejčovou, DiS., referentkou oddělení a tajemnicí generálního sekretáře.

Zázemí Ústavního soudu tvořily osoby a útvary řízené ředitelem soudní správy, a to:

- personalistka Bc. Eva Kubínyi, organizační pracovnice Margita Veselá a technik, referent BOZP a PO a řidič Jan Liška,
- oddělení informačních a komunikačních technologií v čele s Ing. Zuzanou Schwangmaierovou, vedoucí oddělení, a se zaměstnanci Ing. Ivanem Balusem (správce sítě), Bc. Davidem Krevem (správce informačních technologií) a Ing. Daliborem Skopalem (vývojový pracovník výpočetní techniky),
- oddělení dopravy v čele s vedoucím oddělení Petrem Žákem a řidiči Bedřichem Lízalem, Zdeňkem Pokorným, Břetislavem Riedlem, Petrem Singrem a Antonínem Geršlem,
- finanční referát se zaměstnanci Mgr. Yvetou Tesařovou (hlavní účetní), Bc. Irenou Hořavovou (rozpočtářka), Svatavou Moučkovou (mzdová účetní) a finanční účetní Lenkou Kolaříkovou,
- referát hospodářské správy se zaměstnanci Liborem Ruthem (technický pracovník), údržbáři Januszem Pawlikem a Romanem Viktorinem a uklízečkami Danou Hájkovou, Renatou Křištofovou, Emilií Létalovou, Vladimírou Listovou, Janou Milotovou, Zdeňkou Rozumkovou a Alenou Veitovou,
- referát majetku složený ze Zdeňky Pospíšilové (hospodářka, referentka MTZ) a Marie Žilkové (referentka majetkové správy).

## Emeritní soudci Ústavního soudu

Ústavní soudci udržují osobní, odborné a společenské kontakty s kolegy, jejichž mandát soudce Ústavního soudu již skončil. Příležitostí bývá každoroční předvánoční setkání, jež se v prosinci roku 2012 konalo v prostorách hotelu International. Většina bývalých kolegů je stále aktivní ve významných funkcích. Iva Brožová je předsedkyní Nejvyššího soudu, Jiří Malenovský soudcem Soudního dvora Evropské unie, Vladimír Jurka soudcem Nejvyššího soudu, Miloš Holeček soudcem Krajského soudu v Brně, Eva Zarembová asistentkou místopředsedy Ústavního soudu a Pavel Varvařovský zastává funkci veřejného ochránce práv. Eliška Wagnerová po skončení mandátu místopředsedkyně Ústavního soudu ohlásila svou kandidaturu jako nezávislá kandidátka s podporou Strany zelených ve volbách do Senátu za volební obvod 59 v Brně-městě a ve 2. kole voleb ve dnech 19. a 20. října 2012 byla za tento volební obvod do Senátu na šestileté funkční období zvolena. Je předsedkyní Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury.

## Představujeme: soudní odbor Ústavního soudu, jeho koncepce a aktivity

Soudní odbor je pracovištěm poskytujícím vlastnímu výkonu soudní moci administrativně-technickou podporu. Spadá do úseku generálního sekretáře Ústavního soudu a dle organizačního řádu je tvořen evidenčním referátem, soudním rejstříkem a právním referátem. Úkoly soudního odboru vyplývají z kancelářského a spisového řádu Ústavního soudu a z rozvrhu práce Ústavního soudu pro příslušné období. Aktuálně v něm působí 13 zaměstnanců, z toho čtyři s vysokoškolským vzděláním. Od roku 1998 je odbor veden JUDr. Dagmar Hudcovou, v roce 2003 se jejím zástupcem stal JUDr. Petr Chládek.

Historickým předchůdcem soudního odboru byla soudní kancelář, jež byla po vzniku Ústavního soudu ustavena jeho prvním organizačním řádem, vydaným v říjnu 1993. V prvních letech existence Ústavního soudu se personální obsazení soudní kanceláře odvíjelo od počátečního nápadu ústavních

stížností (v prvním roce činnosti, tedy v roce 1993, pouhých 476) a návrhů na zrušení části zákonů či jiných právních předpisů (v prvním roce činnosti 47), tedy stavem se současností naprosto nesrovnatelným.

Zakládání soudní administrativy Ústavního soudu, instituce v našem prostředí, bez ohledu na relativně krátkou předebru v podobě federální, stále ještě velmi nové, která se navíc v důsledku jedinečnosti svých kompetencí lišila od organizace administrativy obecných soudů, bylo v průběhu několika prvních let provázeno a poznamenáno „dětskými nemocemi“, snad objektivně nevyhnutelnými. Zejména politika minimalizace investic do pracovních podmínek, technických a programových prostředků, které by nahradily tradiční soudní pomůcky ve formě listinných rejstříků, lhůtníků či jmenných seznamů, poznamenala chod tohoto útvaru na značnou dobu velmi nepříznivě. Původní základní evidence byla vedena v jednoduchém, rigidním a specifickým podmínkám Ústavního soudu zcela nevyhovujícím kancelářském systému Uniplex, jehož limity extrémně generovaly problémy takřka neřešitelné. Doba, kdy tři pracovníci, dislokovaní společně v jedné kanceláři, neměli k dispozici žádný osobní počítač a k provedení řady registračních úkonů jim sloužil pouze jediný počítačový terminál, se z dnešního pohledu jeví jako již nepředstavitelná a přinejmenším úsměvná. Pracovní koloběh spočívající v neustálém čekání a střídání se u jediného kusu techniky byl únosný pouze za počátečního nízkého přísunu nových podání. Vše ostatní (od lustrace a ručního soupisu věcí téhož navrhovatele či účastníka řízení, přes denní rozdělování věcí do senátů a pléna, stanovení předmětu řízení a typu řízení, registraci do tehdy vedených čtyř senátních a jednoho plenárního listinného rejstříku, zanesení všech těchto údajů do systému Uniplex a jejich vypsání na spisový obal až po žurnalizaci veškerých doručených písemností do soudního spisu, včetně odchozích procesních úkonů Ústavního soudu) bylo prováděno pracovníci rejstříku ručně v listinných pomůčkách, tedy prakticky stále ještě metodou standardně praktikovanou za časů monarchie, kterou se jinak podařilo úspěšně pochovat již v roce 1918.

Teprve v roce 2000, kdy se roční přísun podání přehoupl přes tři tisíce, se konečně našla vůle a v té souvislosti i nezbytné prostředky k vybudování vlast-

ního modelu zcela nového systému elektronizace činností soudní kanceláře a kancelářů jednotlivých soudců při výkonu soudní agendy na bázi systému Lotus Notes, ovšem pouze v provedení postrádajícím návaznost na centrální spisovou službu a zatím bez průběžného evidování veškerých došlých a zároveň odeslaných písemností. V porovnání s dosavadním ručním evidováním prakticky všeho, co se v soudní praxi vyskytovalo, byl tento nový administrativní systém nepochybně krokem správným směrem, tedy vpřed.

Narůstající počet návrhů na zahájení řízení a s tím spojená potřeba věcně se orientovat ve skončených, ale především dosud probíhajících soudních řízeních, vedly k tomu, že elektronický rejstřík systému Lotus Notes byl již při jeho programování rozšířen o možnost indexace klíčových slov věcného rejstříku, o vztah k jednotlivým ustanovením zákona či jiných právních předpisů, o specifikaci stejných subjektů s různými názvy (např. politických stran, církevních právnických osob) a o vyznačení prvostupňového soudního orgánu vedoucího kompletní nalézací spis. Tyto údaje do původně rejstříkového evidenčního systému vkládala mimo soudní kancelář stojící specialistka, jež byla posléze, organizačně i dislokačně, začleněna do soudního odboru.

Podobným způsobem převzal soudní odbor v roce 2004 širší odpovědnost za rejstřík pro správní věci, tedy nikoli jen za jeho administraci, ale i za vlastní vyřizování korespondence nevztahující se bezprostředně k rozhodovací činnosti. Koncentrace převážné většiny podnětů, žádostí, dotazů, stížností, námitek, postřehů či doporučení na jednom pracovišti umožnila přistoupit k systémovějšímu zpracování této vedlejší agendy, z hlediska jejího prakticky setrvale narůstajícího objemu prakticky nevyhnutelnému.

Zásadní posun v elektronizaci soudní agendy přinesl přístup obměněného vedení Ústavního soudu, který znamenal dramatický obrat v technickém a programovém vybavení soudních kancelářů. Byla vytvořena a posléze v letech 2006 a 2007 realizována koncepce elektronizace centrální spisové služby na vstupu i výstupu, zahrnující základní soudní registr s různou strukturou záznamů a třídění, vedení elektronických spisů paralelně vedle primárních spisů listinných, včetně včasné a rychlé expedice zásilek určených k přepravě

a systému archivace a zapůjčování skončených spisů, což bylo vše propojeno v platformě FileNet P8. Tento systém byl pak, v návaznosti na následné legislativní změny v doručování, doplněn o program elektronického doručování do datových schránek, který mimo jiné přinesl snížení měsíčních nákladů Ústavního soudu na poštovné na třetinu oproti původnímu stavu.

Přidělování spisových značek jednotlivým senátům a určení zákonného soudce pro jednotlivé návrhy na zahájení řízení se stalo v důsledku komplexní elektronizace zcela transparentním procesem. Skenovací pracoviště v evidenčním referátu vyhotovuje bezprostředně po přijetí listinného dokumentu jeho elektronickou kopii pro elektronické soudní spisy (případně naopak listinnou kopii originálního dokumentu elektronického pro spis listinný), vedoucí rejstříků následně zažurnalizují dokumenty do elektronických spisových přehledů, takže každý dokument je v elektronickém spisu přístupný dříve než prostřednictvím primárního spisu listinného. Obdobně opačným směrem putují písemnosti vytvořené v kancelářích soudců přes kanceláře vedoucích rejstříků až na doručný útvar k přepravě poštovní či elektronické. Díky přesné evidenci prostřednictvím čárového kódu je zjiřitelné, že přes podatelnu Ústavního soudu projde a pracovníky soudního odboru je zúčtováno ročně více než 18 tisíc doručených písemností a nejméně tolik je jich pak odtud každoročně expedováno.

Tato organizačně-administrativní podpora svým obsahem a rozsahem přesahuje požadavky na tradiční soudní rejstřík v podobě klasické soudní pomůcky a v rozměru, jaký dostal u Ústavního soudu, plní významnou informační funkci pro všechny osoby podílející se na soudním výkonu. Stávající systém umožňuje též generovat statistické přehledy za zvolené období v nejrůznější struktuře sledovaných dat. Pro pracovníky soudního odboru, kteří dosažení tohoto stavu věnovali značné úsilí, je pak zadostiučiněním, že výstupům z tohoto systému věnuje vedení Ústavního soudu odpovídající pozornost a aktivně je využívá.

Nejlepším dokladem hladké činnosti soudního odboru, systematicky působícího v pomyslném zákulisí Ústavního soudu, je stav, kdy jeho existenci účast-

níci soudního řízení na straně jedné a soudci se svými asistenty na straně druhé prakticky nevnímají. Není však přitom radno s nemístnou skromností opomíjet neoddiskutovatelný fakt, že být i jen krátký výpadek v jeho de facto nepřetržitém provozu, by byl vpravdě nepřehlédnutelný. Vrcholnou ambicí celého týmu, vědomého si své odpovědnosti, proto je, aby podobný „scénář“ zůstal připuštěn pouze v podobě ryze teoretické.

## Rozpočet Ústavního soudu v roce 2012

Z pohledu tvorby státního rozpočtu České republiky je Ústavní soud samostatnou rozpočtovou kapitolou číslo 358.

Ústavní soud v roce 2012

Podle zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012, nebyl pro Ústavní soud stanoven rozpočet příjmů, neboť kapitola vykazuje pouze příjmy nahodilé, které nelze vzhledem k předmětu činnosti Ústavního soudu objektivně plánovat. K 31. 12. 2012 vykázal Ústavní soud celkové příjmy ve výši 279,87 tis. Kč, které zahrnují nedaňové příjmy ve výši 273,42 tis. Kč (vrácené přebytky z depozitního účtu z roku 2011, příjmy z telefonních poplatků, příjmy za prodej kovového odpadu, dobropisy za předplatné knih, náhrady ze škod, přeplatky z roku 2011 za vyúčtování nákladů z bytů, pořádkové pokuty). Příjmy z vlastní činnosti ve výši 6,45 tis. Kč byly tvořeny z příjmů za umístění městského kamerového systému na budově Ústavního soudu, z úroků z účtu vedeného u ČNB a z příjmů za převod plateb za kolký.

Ústavní soud v roce 2012

Ústavnímu soudu byly pro rok 2012 stanoveny závazné ukazatele, určené na výdaje spojené s činností Ústavního soudu, ve výši 154 459 tis. Kč.

Ústavní soud v roce 2012

V souladu s usnesením vlády České republiky č. 159 ze dne 14. března 2012 požádal Ústavní soud o rozpočtové opatření na částečné krytí výdajů spojených s podrobným analytickým přehledem (aplikace PAP v modulu účetnictví všech organizačních složek státu) v celkové výši 150 tis. Kč. Rozpočtové opatření schválil rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu pod č. 295 ze dne 13. června 2012. Upravený rozpočet k 31. 12. 2012 tímto

rozpočtovým opatřením byl stanoven na 154 609 tis. Kč. Promítnutím vázání prostředků dle usnesení vlády České republiky č. 178 ze dne 21. března 2012 a usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu č. 258 ze dne 2. května 2012 ve výši 1 848 tis. Kč byl konečný rozpočet výdajů stanoven ve výši 153 776,72 tis. Kč, včetně zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů ve výši 933,75 tis. Kč (kapitálové výdaje) a 81,97 tis. Kč (neprofilující nároky).

Ústavní soud v roce 2012

Skutečné čerpání rozpočtu k 31. 12. 2012 bylo ve výši 131 019,01 tis. Kč, včetně zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů, tj. čerpání k upravenému rozpočtu na 84,74 % a 85,20 % ke konečnému rozpočtu. Nižší čerpání výdajů reflektuje dočasná úsporná opatření provozního charakteru, přesun prostředků plánovaných na financování investičních akcí v rámci aktuálního programu vedeného v evidenčním dotačním systému a správě majetku ve vlastnictví státu, jakož i snížení potřeb v důsledku neúplného počtu soudců.

Ústavní soud v roce 2012

V účelových a ostatních běžných výdajích se v roce 2012 promítají výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci a výdaje na povinné sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnavatelem. Jejich rozpočet činil 97 252 tis. Kč, čerpání bylo ve výši 93 080,68 tis. Kč, vč. zapojení neprofilujících nároků z nespotřebovaných výdajů, tj. 95,71 % k upravenému rozpočtu. V nižším čerpání tohoto seskupení položek se opět promítá neúplný počet ústavních soudců a asistentů, jakož i s tímto související např. povinné odvody za zaměstnavatele.

Ústavní soud v roce 2012

Systemizovaný počet zaměstnanců Ústavního soudu byl stanoven na 124 osob. Průměrný přepočtený stav zaměstnanců za rok 2012 činil 119 zaměstnanců. Důvodem nenaplnění stanoveného limitu počtu zaměstnanců byla neobsazenost některých pozic k 31. 12. 2012, částečné pracovní úvazky u vybraných funkcí a obměna zaměstnanců během roku s časovou prodlevou před nástupem, jakož i odchod asistentů u soudců, kterým skončilo funkční období.

Ústavní soud v roce 2012

Dalšími položkami výrazně ovlivňujícími část rozpočtu účelových a ostatních běžných výdajů byly výdaje na nákup energie, tepla, vody a pohonných hmot. Další materiálové výdaje si vyžádaly nákup kancelářského materiálu, spotřebního materiálu informačních technologií, drobného dlouhodobého hmotného majetku, knih a časopisů, překladatelské služby, udržovací poplatky podpory softwaru, výdaje na běžné opravy a údržbu budovy, vozového parku, výdaje na zahraniční a tuzemské služební cesty apod.

Ústavní soud v roce 2012

Na kapitálové výdaje – reprodukci majetku Ústavního soudu – použil Ústavní soud v roce 2012 z upraveného rozpočtu ve výši 14 123 tis. Kč celkem 5 965,2 tis. Kč, včetně zapojení profilujících nároků z nespotřebovaných výdajů ve výši 933,75 tis. Kč.

Ústavní soud v roce 2012

Zákonem schválený, resp. upravený rozpis specifických a průřezových ukazatelů státního rozpočtu uvedený ve výše zmiňovaném zákoně byl v roce 2012 dodržen.

# 3

## VNĚJŠÍ VZTAHY ÚSTAVNÍHO SOUDU

# 3

### Mezinárodní spolupráce a styky

Východiskem pro výměnu informací a zkušeností při soudní ochraně ústavnosti je tradičně bilaterální spolupráce. V rámci jednání s partnerskými ústavními soudy je totiž možné získat informace o aktuální judikatuře evropských soudů, ale lze stejně tak diskutovat o strukturálních otázkách ochrany ústavnosti a trendech v dlouhodobějším horizontu. Komparace aktuálních přístupů a implementace dlouhodobých vizí se tak může stát vodítkem a inspirací pro další rozhodovací činnost ústavních soudů.

Ústavní soud přirozeně klade důraz především na kontakty s nejbližšími zeměmi, s nimiž sdílíme společné právní dějiny nebo jejichž systém ochrany ústavnosti je podobný tomu našemu. V dubnu 2012 proto první zahraniční návštěva zamířila do Varšavy, kde se delegace soudců českého Ústavního soudu ve složení předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, soudci František Duchoň a Jan Musil a generální sekretář Tomáš Langášek setkala se svými protějšky z Ústavního tribunálu. Návštěva navázala na tradiční spolupráci obou soudů i na jednání, které proběhlo v roce 2011 v Brně. Hlavním tématem diskuse byl dialog mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem, především pak jeho praktické aspekty a účel tohoto dialogu. Polské hostitele zajímaly i procesní a mezinárodní aspekty nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012, v němž se Ústavní soud České republiky vymezil vůči postupu správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem v případech tzv. slovenských důchodů a zejména vůči rozsudku Soudního dvora Evropské unie v kauze Landtová (rozsudek ze dne 22. června 2011 C-399/09), jež zjednodušeně řečeno Ústavní soud prohlásil *ultra vires*. K tomuto tématu proto předseda českého Ústavního soudu vystoupil na semináři, který při

této příležitosti na půdě polského Ústavního tribunálu uspořádal předseda Ústavního tribunálu Andrzej Rzepliński.

Z Varšavy se česká delegace v mírně obměněném složení (bez Františka Duchoně) přesunula do Vídně k reciproční návštěvě Ústavního soudního dvora Rakouska. I zde se jedná o dlouhodobou a tradiční spolupráci dvou soudních orgánů, které vyrůstají ze stejných kořenů. Tato metafora je o to přiléhavější, že československý a rakouský ústavní soud byly vůbec prvními ústavními soudy v Evropě. Cesta do Vídně navazovala na návštěvu předsedy rakouského Ústavního soudního dvora Gerharta Holzingerera v roce 2010 v Brně. Pracovní jednání mělo dvě témata, přičemž to první se soustředilo na temporální aspekty účinnosti derogačních nálezů, zvláště s ohledem na čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky, a druhé na tzv. protiústavní mezery v právu. Oba soudy mají s řešením těchto komplikovaných situací své zkušenosti, které se staly námětem k podrobné diskuzi.

Poslední bilaterální návštěvou, již delegace českého Ústavního soudu uskutečnila v roce 2012, byla listopadová návštěva Ústavního soudu Rumunska. Tento soud je dlouholetým partnerem Ústavního soudu České republiky, ačkoliv intenzita vzájemných bilaterálních kontaktů v posledních letech klesala. Návštěva v Bukurešti proto byla impulsem pro novou aktivizaci vzájemné spolupráce, o níž současný předseda tamního ústavního soudu Augustin Zegrean usiluje. Nosným tématem jednání se stal způsob jmenování soudců ústavních soudů a záruky jejich další nezávislosti, což bylo současně tématem velmi aktuálním. V důsledku změn politické situace v Rumunsku totiž tamní vláda vytvořila velký tlak na prezidenta republiky a Ústavní soud, jehož rozpuštěním dokonce hrozila. Situace eskalovala v létě roku 2012,

kdy se na podporu svých rumunských kolegů postavili představitelé všech evropských ústavních soudů během jednání ve Vídni, ale podpora zazněla i od představitelů Evropské unie. Cesta do Bukurešti tak nebyla jen pracovním jednáním, ale i výrazem podpory zachování nezávislosti ústavního soudnictví a dodržování principů moderního právního státu.

Do České republiky naopak v roce 2012 přijela jen jedna zahraniční delegace, zato však nejpočetnější a tradičně nejméně vítaná. Ústavní soudy České republiky a Slovenské republiky svým pravidelným setkáváním navazují na tradici federálního ústavního soudu, který se navzdory krátké době svého působení stal v zemích bývalého Československa průkopníkem moderního ústavního soudnictví. Jako každým rokem i v roce 2012 se soudci obou soudů sešli, aby se informovali o aktuálních otázkách své činnosti. Role hostitele tentokrát připadla českému Ústavnímu soudu a návštěva se uskutečnila v Praze, přičemž pracovní část jednání se odehrála v reprezentačních prostorách Lichtenštejnského paláce na břehu Vltavy. Slovenská delegace v čele s předsedkyní Ivetou Macejkovou informovala české kolegy o svých nejvýznamnějších rozhodnutích, k nimž slovenský ústavní soud dospěl od posledního setkání v předchozím roce, a naopak si se zájmem vyslechla východiska Ústavního soudu České republiky, která vedla k přijetí některých recentních rozhodnutí. Aktuálním problémem, který soudci projednávali, bylo podávání tzv. formulářových žalob, kdy několik málo subjektů podává v masovém měřítku žaloby na bagatelní částky a nezřídka tak činí za účelem maximalizace nákladů na vlastní právní zastoupení. Zatímco český ústavní soud v této věci zaujal dlouhodobě konzistentní stanovisko a dovodil, že se nejedná o porušení práva na spravedlivý proces žalobců, jestliže jim u sériových formulářových žalob obecné soudy nepřiznávají požadované procesní náklady, slovenský ústavní soud stále čelí obrovskému množství těchto spekulativních ústavních stížností, jejichž projednávání brzdí efektivitu všech dalších rozhodovacích procesů.

Kromě dvoustranných vztahů je Ústavní soud České republiky zapojen také do širších nadnárodních struktur institucionální spolupráce na poli ústavního práva a ústavního soudnictví. Tradičně nejvýznamnějším fórem pro

výměnu zkušeností je spolupráce s tzv. Benátskou komisí Rady Evropy, ale tím se tato forma nadnárodní kooperace zdaleka nevyčerpává. Každé tři roky se totiž koná kongres Konference evropských ústavních soudů, jenž je příležitostí k setkání ústavních soudů na nejvyšší úrovni jejich předsedů.

Konference byla založena v Dubrovniku v roce 1972 a sdružuje zástupce 40 evropských ústavních soudů nebo jim na roveň postavených orgánů s pravomocí přezkumu ústavnosti právních norem. Konference organizuje pravidelné kongresy, které slouží k výměně informací mezi jejími členy, a poskytuje platformu pro sdílení informací o institucionální, strukturální a praktické problematice výkonu veřejné moci a řešení ústavních otázek. Podniká také kroky k posílení nezávislosti ústavních soudů jakožto pilířů ochrany právního státu, ústavnosti a ochrany lidských práv a podporuje spolupráci s dalšími subjekty mezinárodní ochrany lidských práv.

Pro následující období je předsednickou a tradičně i hostitelskou zemí Rakousko. V září 2012 se proto ve Vídni konalo přípravné jednání kongresu, tzv. Kruh předsedů ústavních soudů. Předsedu českého ústavního soudu zde zastoupili místopředseda Pavel Holländer a generální sekretář Tomáš Langášek. Kromě tradičních organizačních záležitostí byla hlavní pozornost soustředěna na nezodpovězené žádosti o přidružené členství ze strany Ústavního soudu Kosova. Řada evropských zemí totiž jeho mezinárodní suverenitu neuznala. Po dlouhé diskusi bylo toto citlivé rozhodnutí odloženo s tím, že vhodnější platformou pro diskusi by mohl být samotný kongres, který se bude ve Vídni konat v roce 2014.

Na sklonku dubna roku 2012 si také připomínal významné výročí Ústavní soud Turecka. Protože od jeho založení uplynulo padesát let, přijal pozvání k účasti na slavnostní konferenci také předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský. Turecký ústavní soud je jedním z pilířů moderní státnosti Turecké republiky a jeho činnost je velmi kladně hodnocena i v mezinárodním prostoru. Dvoudenní konference v Ankaře pak prokázala, že si jeho působení skutečně zaslouží respekt a že je tamní ústavní soud právem členem rodiny evropských ústavních soudů.

O měsíc později proběhlo i připomenutí 20. výročí vzniku Ústavního soudu Albánie, kde Ústavní soud České republiky reprezentovali soudci Vlasta Formánková a Stanislav Balík. Tématem odborného sympozia zde byla „Dělb a vyvažování moci – role ústavních soudů“. Vystoupení soudce Balíka, který v Tiraně přednesl referát týkající se častých výtek vůči ústavním soudům – tedy jejich postavení quasi třetí komory Parlamentu, se setkal s více než vřelým přijetím. Téma sympozia a jednotlivé přednesené příspěvky dokumentovaly skutečnost, že navzdory geografické, jazykové či kulturní odlehlosti je poslání ústavních soudů a jejich vnímání ve společnosti podobné.

Soudce Stanislav Balík rovněž zastupoval Ústavní soud České republiky na výročí oslav 20 let existence Ústavního soudu Litvy. Spolupráce s tamním soudem má dlouhou tradici a obě země pokračují ve výměně zkušeností zejména co do ústavněprávních aspektů implementace evropského práva. Zaměření mezinárodní konference ve Vilniusu bylo tentokrát historicko-právní a spočívalo v genezi a vývoji práva v tomto regionu od tzv. Litevských statutů až po současnost. Vystoupení soudce Balíka pak na toto téma navázalo reflexí problematiky církevních restitucí v judikatuře Ústavního soudu České republiky, což bylo zaměření na pomezí historie a nanejvýš aktuální problematiky.

V říjnu roku 2012 uspořádal Ústavní soud Slovenské republiky spolu s Právníkou fakultou Univerzity P. J. Šafárika v Košicích velkou mezinárodní konferenci k 20. výročí Ústavy Slovenské republiky. Z účasti na konferenci se pro osobní indispozici na poslední chvíli musel omluvit předseda Ústavního soudu České republiky, který zde měl vystoupit s příspěvkem na téma „Několik historických vzpomínek a poznámka k institutu přímé volby prezidenta ve Slovenské a v České republice“. Český Ústavní soud však plnohodnotně reprezentoval místopředseda Pavel Holländer, který promluvil o soumraku moderního státu, tedy o tom, že svět, do něhož se rodily demokratické ústavy 19. a 20. století, je zásadně jiný než ten dnešní. Právníci by se proto měli připojit k širší společenské diskusi a pokusit se definovat otázky, které předznamenají změnu ve vnímání demokratické modernity.

V prosinci pak rok plný významných výročí uzavřelo slavnostní shromáždění v Lucemburku, které připomnělo 60. výročí vzniku Soudního dvora Evropské unie. Tento orgán Evropské unie, který spojuje soudní a kontrolní funkce, vznikl první zakládající smlouvou Evropského sdružení uhlí a oceli již v roce 1952. Prosincové slavnostní shromáždění, jehož se účastnil i velkovévoda lucemburský, si kladlo za cíl hledat odpovědi na otázky spojené s dalším prohlubováním evropské spolupráce a s novými výzvami, jimž celé společenství a jeho orgány čelí. Předseda českého Ústavního soudu zde navíc absolvoval i několik bilaterálních setkání, na nichž vysvětlil postoj našeho ústavního soudu k aktuálním otázkám vztahu evropského a národního práva.

## Vztahy s jinými ústavními orgány a další aktivity

Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů, je však součástí moci soudní. Ostatní exekutivní a legislativní ústavní orgány vystupují před Ústavním soudem většinou jako účastníci řízení či vedlejší účastníci řízení a při těchto příležitostech je z pochopitelných důvodů vyloučeno, aby se s ústavními soudci setkávali mimo procesně formalizované ústní jednání. Vedle toho však Ústavní soud jakožto součást systému ústavních orgánů České republiky udržuje formální a společenské vztahy s jinými ústavními orgány a diskutuje s nimi o obecných otázkách ústavního, evropského a mezinárodního práva.

V březnu tak přijeli na jednání se soudci Ústavního soudu členové ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Delegaci, kterou vedl předseda výboru Marek Benda, tvořili dále poslanci Jan Chvojka, Jeroným Tejc, Viktor Paggio, Pavel Staněk a Václav Zemek. Návštěva Ústavního soudu byla součástí pracovní cesty výboru, který během dvou denní zastávky v Brně jednal s vrcholnými představiteli naší justice a orgánů ochrany práva.

Na konci května přijal předseda Ústavního soudu šest představitelů tzv. Pražského klubu, což je neformální organizace zástupců vedoucích diplomatických zastoupení 15 zemí. Klub byl založen v Praze koncem 60. let a jeho smyslem je

pěstovat neformální kontakty s významnými osobnostmi českého politického a kulturního života, které umožní bližší vhléd do aktuálního společenského, kulturního a politického dění v naší zemi. Pavel Rychetský svým hostům popsal základní historická východiska ochrany ústavnosti v České republice a porovnal náš ústavní systém se systémy některých evropských států a USA. Věnoval se rovněž pravomocem Ústavního soudu, zvláště s ohledem na kontrolu ústavnosti právních předpisů a princip subsidiarity. V diskusi pak odpovídal na otázky spojené s procesem a podmínkami jmenování soudců Ústavního soudu, soudcovskou nezávislostí anebo změnami ústavního pořádku.

V polovině října přijal předseda Ústavního soudu delegaci Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury při její pracovní návštěvě Brna. Jednalo se vlastně o poslední příležitost, kdy se mohli soudci Ústavního soudu oficiálně rozloučit s těmi představiteli komise, kteří již v Senátu nebudou působit, a poděkovat jim za dlouholetou spolupráci na poli ochrany ústavnosti. Delegace vedená předsedkyní komise Jiřinou Rippelovou, za účasti senátorů Petra Pitharta, Soni Paukrtové a Miroslava Krejči, se aktivně zajímala o aktuální problémy ústavního soudnictví, především pak o možná omezení rozhodovací činnosti spojená s trvajícím neobsazeností Ústavního soudu. Pavel Rychetský vyložil obtíže, které v době vzrůstajícího množství návrhů na zahájení soudního řízení způsobuje neobsazenost Ústavního soudu, a vyjádřil přesvědčení, že se prezidentu republiky ve spolupráci se Senátem podaří tento deficit brzy odstranit. Diskuse se vedla také o vystupování a postavení obou komor Parlamentu v řízeních o abstraktní kontrole norem a o povaze jimi předkládaných stanovisek.

Předseda Ústavního soudu v uplynulém roce dále přijal soudkyni Soudního dvora Evropské unie Alexandru Prechal, která navštívila Ústavní soud v doprovodu předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové. Přijal také delegaci Nejvyššího soudu Polské republiky, vedenou jeho předsedou Stanisławem Dąbrowskim, stejně jako nového velvyslance Spolkové republiky Německo Detlefa Lingemanna, velvyslance Nizozemského království Eduarda Hoekse, velvyslance Indické republiky Venkatesana Ashoka a zástupce velvyslankyně Spojeného království Velké Británie a Severního Irska Tima Voase.

Soudci Ústavního soudu také představili východiska rozhodovací činnosti a působnosti Ústavního soudu České republiky kolegům soudcům ze zahraničních soudních institucí. Při pracovním jednání se tak předseda Ústavního soudu v květnu setkal s delegací právních expertů Thajského království, vedenou místopředsedou tamního Nejvyššího správního soudu Vichaiem Chuenchompoonutem, soudce Stanislav Balík přijal v květnu soudce Marka Speisera z USA a soudkyně Dagmar Lastovecká vedla v říjnu jednání s delegací poslanců Republiky Uzbekistán, v jejímž čele stál poslanec Fahritdin Zaynievich Radjabov. Soudkyně Lastovecká se také setkala při diskusi nad rolí práva v naší současné společnosti s představiteli mladých německých odborníků zúčastněných v programu *Czech German Young Professionals* a v srpnu se soudce Balík setkal s delegací Tchajwanské soudní rady, kterou vedl soudce Shin-Min Chen.

Ústavní soud ve svých prostorách pořádá neformální přednášky a exkurze pro vysokoškolské a středoškolské studenty, na nichž soudci a odborní pracovníci Ústavního soudu studenty seznamují se základy právní úpravy ústavního soudnictví v naší zemi a s aktuálními otázkami, které musí soudci v rámci své rozhodovací činnosti řešit. Pracovníci Ústavního soudu také v uplynulém roce připravili přednášky pro různé skupiny expertů, kteří přijeli na pracovní návštěvu České republiky, a to jak v rámci akademických studijních programů, tak i mezinárodních institucí ochrany lidských práv. Vedoucí analytického odboru Ivo Pospíšil se například v červnu setkal s předsedkyní krajského soudu v Charkově Svitlanou Sharenkovou, s níž při její červnové návštěvě města Brna diskutoval o ústavních aspektech vztahu samosprávy a soudnictví. V prosinci 2012 pak Ivo Pospíšil vedl seminář o roli ústavního soudnictví pro přechod k demokracii pro delegaci libyjských nevládních organizací a nově zvolených zástupců místní samosprávy v České republice, který byl organizován ve spolupráci s organizací Člověk v tísni.

## Konference a semináře pořádané v Brně

Rok 2012 byl ve znamení dvou velkých mezinárodních akcí, které Ústavní soud pořádal, a jedné akce vzpomínkové.

Vědeckou mezinárodní konferenci s názvem Katalogy základních práv a svobod a jejich aplikace v zemích Evropské unie, jež se uskutečnila 1. února 2012, připravoval Ústavní soud pod odbornou gescí místopředsedkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové několik měsíců a dokázal zajistit účast špičkových představitelů evropské právní vědy i praxe. Zatímco se Siegfried Broß, emeritní soudce Spolkového ústavního soudu, věnoval srovnávání všech tří přímo aplikovatelných katalogů lidských práv a pozici německé jurisprudence, překvapil bývalý rakouský předseda ústavního soudu Ludwig Adamowich tvrzením, že dnes účinná základní lidská práva obsahuje již legendární ABGB (občanský zákoník) z roku 1811. Lord Justice Laws poté nechal auditorium nahlédnout pod pokličku britského přístupu ke katalogům lidských práv, což dokázal uvozovat citáty ze slavné eseje Václava Havla Moc bezmocných, a vysvětlil přitom, jak se pracuje soudcům při absenci symbolicky nazval „Sedm statečných“. Jednalo se tedy o sedm nejzásadnějších rozhodnutí, která Ústavní soud v Lublani vydal, avšak byla zmíněna i taková rozhodnutí, která jsou na opačném konci žebříčku.

Odpolední část zahájil soudce slovenského Ústavního soudu Lajos Mészáros, který vtipnou hyperbolou o mimořádné lince lidských práv New York – Helsinky – Košice/Brno glosoval vývoj ochrany lidských práv v našich zemích. Pavel Holländer, místopředseda hostitelského soudu, pak otázku katalogů lidských práv postavil do zcela nového světla a díval se do budoucnosti. Ta by podle jeho názoru měla překonat bermudský trojúhelník, jehož vrcholy budou tvořit vrcholné soudní orgány jednotlivých států, Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr Evropské unie, a to tím, že těžištěm trojúhelníku bude hledání základů společné identity. Na něj navázala místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová, která ve svém vystoupení podala precizní analýzu jednotlivých katalogů lidských práv a jejich poměřování prostředky našeho ústavního pořádku. Blok referátů uzavřel svým příspěvkem Luzius Wildhaber, emeritní předseda Evropského soudu pro lidská práva, jenž ve svém vystoupení analyzoval jednotlivé kritické přístupy k Evropskému soudu pro lidská práva a většinu tradovaných námitek dokázal logiky a elegantně vyvrátit.

Konferenci uzavřelo shrnutí Pavla Rychetského, který vyzdvihl význam hledání nových přístupů a diskursu k ochraně lidských práv, protože v důsledné ochraně lidských práv spočívá i ochrana demokracie a právního státu jako takového. Strážci těchto hodnot jsou a budou mimo jiné ústavní soudy. V samém závěru pak Pavel Rychetský jménem všech kolegů poděkoval Elišce Wagnerové, a to nejen za proběhnuvší konferenci, ale za celých deset let, kdy spoluvytvářela doktrínu ústavního soudnictví v naší zemi.

Druhá mezinárodní akce byla uspořádána v květnu 2012 a bylo jí zasedání Společné rady pro ústavní soudnictví Benátské komise (*Joint Council on Constitutional Justice*). Česká republika je od roku 1994 členem Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (*European Commission for Democracy through Law*), známější podle místa svého vzniku jako Benátská komise (*Venice Commission*). Jedná se o poradní orgán Rady Evropy pro otázky ústavy a ústavnosti, který se z instituce pro asistenci v otázkách ústavy a ústavních reforem vyvinul v jeden z nejuznávanějších právních think-tanků. V ohnisku zájmu Benátské komise stojí ústavní soudnictví. Byla proto vytvořena síť „styčných pracovníků“ na jednotlivých evropských ústavních soudech, kteří prostřednictvím Bulletinu informují ostatní státy o svých zásadních rozhodnutích, vytváří společnou databázi ústavní judikatury CO-DICES a formou elektronické komunikace mohou navzájem koordinovaně a rychle reagovat na aktuální ústavněprávní otázky. Na tyto aktivity dohlíží Společná rada pro ústavní soudnictví, kterou tvoří členové více než padesáti ústavních soudů z celého světa a všichni styční pracovníci. Rada se každý rok setkává, aby koordinovala svoji činnost, zvolila priority další spolupráce a informovala své členy o zásadních informacích souvisejících s okruhem jeho působnosti.

Letošní zasedání Společné rady – již jedenácté v pořadí – proběhlo na pozvání Ústavního soudu v Brně. Do moravské metropole se sjelo více než padesát delegátů Benátské komise, zastupujících 31 zemí celého světa, aby společně projednali aktuální otázky spojené s činností Centra pro ústavní soudnictví. Toto centrum organizuje agendu styčných pracovníků a kromě správy databázi a redakce bulletinů připravuje také expertní stanoviska. Zatímco

byl první den jednání vyhrazen řešením technických, procesních a administrativních záležitostí, druhý den proběhla odborná konference na téma „Praktický koncept právního státu“. Za Českou republiku zde vystoupila Kateřina Šimáčková, soudkyně Nejvyššího správního soudu a zástupkyně členky Benátské komise. Účastníky jednání pozdravil také předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, který ve svém zahajovacím projevu mimo jiného uvedl, že jedním ze znaků současného evropského ústavního soudnictví je právě intenzivní výměna zkušeností mezi národními soudy a soudem ve Štrasburku, stejně jako intenzivní spolupráce mezi jednotlivými ústavními soudy navzájem, a vyzdvihl úlohu Benátské komise, která i pro český Ústavní soud představuje styčný bod, místo pro setkávání a výměnu názorů, ale také partnera v diskusi nad otázkami spojenými s činností demokratického právního státu. „Role Benátské komise byla pro formování současné demokratické Evropy nezastupitelná“, zdůraznil na závěr.

Podle slov Schnutze Dürra, předsedy Centra pro ústavní soudnictví, se beze zbytku podařilo projednat a naplnit všechny body programu a i samotní delegáti ocenili odborný záběr tohoto jednání a příjemnou atmosféru, jež jednání provázela.

Ústavní soud se kromě soudobé mezinárodní spolupráce na poli ústavnosti a lidských práv hlásí i k jejich kořenům. Nabídl proto své reprezentační a veřejnosti přístupné prostory pro unikátní expozici jednoho z nejvýznamnějších dokumentů druhé poloviny dvacátého století – originálu Charty 77. Vernisáž výstavy s názvem „Charta 77 – Od občanského vzdoru k demokratické ústavě“ zahájili ve čtvrtek 2. února předseda Ústavního soudu a signatář Charty 77 Pavel Rychetský, spisovatel a signatář Charty 77 Pavel Kohout a Martin Reissner, ředitel Moravského zemského muzea, jež vystavovaný dokument darem od Pavla Kohouta obdrželo.

Důvody, proč uspořádat tuto výstavu právě v sídle Ústavního soudu, byly dva. Tím prvním je společné výročí – od vzniku Charty 77 uplynulo pětatřicet let a před dvaceti lety vznikl též Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky. Druhým důvodem je stejná oblast zájmu, tedy ochrana základ-

ních lidských práv a svobod. Zatímco Charta 77 k této ochraně v minulosti vyzývala, Ústavní soud ji v současnosti realizuje.

Kromě vlastního dokumentu, který obsahuje několik stran strojopisu s ručně psanými poznámkami Václava Havla či spisovatele Pavla Kohouta, je vystaveno například i deset původních podpisů, kterými se signatáři osobně zavázali k jejímu obsahu. K vidění je také výtisk Rudého práva, ve kterém jsou otištěny zásady, k nimž se přihlásila tehdejší vláda na konferenci v Helsinkách. Originál dokumentu byl vystaven až do léta 2012, od té doby je součástí stálé výstavy jeho faksimile. Veřejnosti je výstava přístupná vždy po dobu veřejných jednání Ústavního soudu, a to v předsálí jednacích místností.



# 4

## PRÁVNÍ ÚPRAVA A VNITŘNÍ PŘEDPISY

# 4

## Ústavní pořádek a zákon o Ústavním soudu

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Kromě vlastní Ústavy České republiky, vyhlášené pod č. 1/1993 Sb., tvoří ústavu v širším smyslu zejména Listina základních práv a svobod, v období federace přijatá jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb., v České republice pak znovu vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., ovšem již bez uvozovacích ustanovení. Součástí české ústavy jsou dále ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, ústavní zákony související s rozpadem Československa a konstituováním České republiky jako nového, nástupnického státu (ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky) a ústavní zákony upravující státní hranice České republiky se sousedními státy.

Ustanovení čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky pro souhrn ústavních zákonů, tzn. pro označení ústavy v širším smyslu, zavádí souhrnný pojem ústavní pořádek České republiky a definují, co je jeho součástí. Ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) Ústavní soud jako referenční kritérium používá i nadále mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jež byly ratifikovány

a vyhlášeny, tak jako tomu bylo před tzv. euronovelou Ústavy České republiky provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

Vlastní řízení před Ústavním soudem upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Právě tento zákon stanoví, jak předvídá čl. 88 odst. 1 Ústavy České republiky, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení, a další pravidla o řízení před Ústavním soudem. V řízení před Ústavním soudem se přiměřeně uplatní též ustanovení občanského soudního řádu a předpisy vydané k jeho provedení (§ 63 zákona o Ústavním soudu), ve zvláštních případech pak ustanovení trestního řádu o řízení před soudem (§ 108 a 138 zákona o Ústavním soudu).

Právní úprava vztahující se ke kompetencím Ústavního soudu a řízení před ním zůstala v roce 2012 bez podstatnějších změn, to je však spíše překvapující, uvážíme-li, jak podstatnou změnu naopak doznal ústavní pořádek České republiky.

Ústava České republiky byla od svého přijetí v roce 1993 změněna již několikrát. Povětšinou šlo o změny dílčí nebo technického rázu. Skutečně zásadní změnu ústavních poměrů novodobých českých zemí však přinesla novela Ústavy České republiky z 8. února 2012 provedená ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále jen „ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky“), **jímž byla zavedena přímá volba prezidenta republiky veškerým lidem**, oproti volbě nepřímé zákonodárným sborem, uplatňované od vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918. Spolu se změnou způsobu volby hlavy státu byly paradoxně ztiženy pro-

cesní podmínky pro zahájení řízení před Ústavním soudem ve věci podezření, že se prezident republiky dopustil velezrady nebo hrubého porušení Ústavy České republiky nebo jiné součásti ústavního pořádku (tzv. impeachment); nově se k podání ústavní žaloby Senátu vyžaduje souhlas Poslanecké sněmovny, nadto obě komory se na podání ústavní žaloby musí usnést kvalifikovanou ústavní, tj. třipětinovou většinou. Tato ústavní novela je účinná od 1. října 2012, některá její ustanovení však až 8. března 2013, kdy končí funkční období prezidenta Václava Klause, zvoleného podruhé v roce 2008.

Ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky formálně do kompetencí Ústavního soudu zasáhl pouze tím, že **zrušil beztak obsoletní, resp. již konsumovaná ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. l) a m) Ústavy České republiky**. Ta byla do Ústavy České republiky vložena ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (č. 515/2002 Sb.) a Ústavní soud podle nich měl rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení k Evropské unii nevyhlásí, a o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení. Jak známo, referendum bylo vyhlášeno a proběhlo v červnu 2003 a na základě jeho výsledku Česká republika podepsala a ratifikovala přístupovou smlouvu a stala se 1. května 2004 členským státem Evropské unie.

Jiné změny ve vztahu k Ústavnímu soudu ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky nepřinesl, ač předseda Ústavního soudu vládu a ústavně-právní výbory obou komor Parlamentu na úskalí svěřené soudní kontroly registrace kandidátů a volby prezidenta republiky jen obecnému správnímu soudnictví, při existenci obecné ústavní stížnosti, v předstihu upozorňoval.

**Prováděcí zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)**, to již jako podústavní předpis napravit nemohl. Z iniciativy generálního sekretáře Ústavního soudu však alespoň ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny akceptoval drobné opravy v ustanoveních o řízení o ústavní žalobě proti

prezidentu republiky, např. v § 98 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jenž výslovně umožňuje řízení dokončit i poté, co uplynulo funkční období obžalované hlavy státu, či v § 101 odst. 1 umožňujícím soudci zpravodaji vrátit Senátu ústavní žalobu k doplnění. Změny v těchto ustanoveních jsou však, stejně jako ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky v části týkající se velezrady a hrubého porušení Ústavy České republiky nebo jiné součásti ústavního pořádku, účinné až od 8. března 2013 a nemohou dopadat na úřadující hlavu státu v osobě prezidenta Václava Klause.

Zákon o Ústavním soudu však byl v roce 2012 dotčen ještě jinými významnými změnami. Ty byly provedeny zákonem č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. ledna 2013. Tato poměrně rozsáhlá novela reagovala zejména na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. února 2012 (147/2012 Sb.), jímž bylo s účinností od 1. ledna 2013 zrušeno ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, upravující přípustnost tzv. civilního nenárokového dovolání k Nejvyššímu soudu. Novela však byla připravována dávno před zmiňovaným nálezem a v připomínkovém řízení se k záměrům Ministerstva spravedlnosti iniciovaným Nejvyšším soudem prezidium Ústavního soudu aktivně kriticky vyjadřovalo v obavě, že v důsledku přijetí navrhované úpravy by se dovolání mohlo do značné míry stát fakultativním a ne příliš frekventovaným procesním prostředkem, pročež by se zvýšilo množství ústavních stížností proti rozhodnutím odvolacích soudů, jež zcela míjejí Nejvyšší soud „ve prospěch“ soudu ústavního.

Ministerstvo spravedlnosti jako předkladatel návrhu novely občanského soudního řádu nakonec částečně obavy Ústavního soudu vyslyšelo, byť na vlastním záměru nově konstruovat dovolání k Nejvyššímu soudu mnoho nezměnilo. Zmírnění rizik, na něž Ústavní soud upozorňoval, má přinést připojená novela zákona o Ústavním soudu, jež v návaznosti na navrhovanou úpravu civilního dovolání zásadním způsobem mění úpravu přípustnosti ústavní stížnosti. Zatímco dosud nebylo nutno ono tzv. nenárokové civilní dovolání vyčerpávat, takže stěžovatel měl možnost volby, zda se nejprve zkusí

obrátit na Nejvyšší soud a teprve poté podá ústavní stížnost, anebo zda půjde přímo k Ústavnímu soudu, od 1. ledna 2013 bude nutno vždy Nejvyšší soud o přezkum rozhodnutí odvolacího soudu cestou dovolání požádat a teprve poté bude možné brojit ústavní stížností jak proti rozhodnutí Nejvyššího soudu, tak i proti předchozím rozhodnutím soudů nižších (samozřejmě za předpokladu, že dovolání k Nejvyššímu soudu není ze zákona vyloučeno). Změna je to opticky drobná a tváří se jako elegantní (v § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se slova „*to neplatí*“ mění na slova „*to platí i*“ a dále zůstává text stejný „... *pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení*“), avšak důsledky a možné interpretační varianty mohou být zásadní.

Kromě úpravy přípustnosti se mění ještě vymezení lhůt pro podání ústavní stížnosti: z dosavadních „*60 dnů*“ jsou zdánlivě totožné „*dva měsíce*“, důsledek to však má pro počítání lhůty a určení jejího konce v souladu s § 57 odst. 2 občanského soudního řádu. Ačkoli se tedy lhůta k podání ústavní stížnosti může o jeden až tři dny reálně zkrátit, bude její konec jednodušeji, rychleji a spolehlivěji určitelný (např. dvouměsíční lhůta k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí doručenému stěžovateli v pátek 4. ledna 2013 uplyne v pondělí 4. března 2013).

Vedle těchto změn týkajících se řízení o ústavní stížnosti si vláda prosadila (a spolu s ní v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny i veřejný ochránce práv) právo účastnit se v pozici vedlejšího účastníka řízení všech řízení o kontrole norem na základě obdoby tzv. opovědi (§ 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu); soudce zpravodaj bude nově povinen každý návrh na zahájení řízení o kontrole ústavnosti zákona dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (a zřejmě též i v případně návrhu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky) zaslat vládě a veřejnému ochránci práv, kteří mohou (vláda do 30 dnů, ombudsman do 10 dnů) Ústavnímu soudu sdělit, že se řízení zúčastní jako vedlejší účastník, a podat své vyjádření k předmětu řízení. Ombudsman toto oprávnění měl i dříve, avšak jen ve vztahu k návrhům na přezkum podzákoných norem dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. Dojde tak k jisté procesní institucionalizaci těchto dosud pouze

*amicorum curiae* a uvidíme, zda dojde v případě vlády i k institucionalizaci personální, např. v osobě vládního zmocněnce pro řízení před Ústavním soudem, obdobně jako si již vláda zřídila úřady zmocněnců pro řízení před Evropským soudem pro lidská práva či před Soudním dvorem Evropské unie.

Poslední zásadní změnou z iniciativy vlády je rozšíření možnosti obnovy řízení po rozsudku mezinárodního soudu (prakticky se to týká jen Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku) z trestních věcí na všechny věci (tj. civilní i správní) – viz nové znění § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Zásah do zákona o Ústavním soudu využilo jeho prezidium k prosazení dílčích technických změn, jež měly dílem explicitně zakotvit již uplatňovanou praxi (např. přidělování senátních věcí i funkcionářům Ústavního soudu – § 40 odst. 2, pověřování asistentů prováděním procesních úkonů – § 41 odst. 2, doručování jen právním zástupcům – § 60 odst. 3, publikace rozhodnutí dálkovým přístupem v NALUSu – § 59 odst. 6), dílem mají usnadnit řízení s cílem efektivnějšího zvládnutí nápadu (možnost pověřit odkládáním podání v režimu Spr. ÚS i jiné úřední osoby než asistenty – § 41 odst. 3, stručně odůvodňování odmítacích usnesení jen uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá – § 43 odst. 3, a zejména odstranění povinnosti konat ústní jednání vždy, když na tom trvají účastníci řízení – § 44, § 48 odst. 3). Sem patří i náprava chyby spočívající v tom, že řízení o kontrole mezinárodních smluv bylo jediným, v němž soudci nemohli uplatnit dissent (§ 14). Součástí těchto změn je i změna anonymizační politiky – nově se publikovaná rozhodnutí zásadně anonymizovat nebudou, ledaže existují obdobné důvody, pro jaké lze omezit veřejnost při ústním jednání, nebo tak stanoví zákon zvláštní (např. zákon o soudnictví ve věcech mládeže). Rozhodovat o tom bude ten, kdo řídí vydávání Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, tj. předseda, případně pověřený místopředseda Ústavního soudu (§ 59 odst. 3).

Novela se dotkla též postavení asistentů soudců Ústavního soudu (§ 8 a 9 zákona o Ústavním soudu). Jednak definitivně dochází k odstranění reliktu v podobě slova „občan“ (explicitní podmínka státního občanství vypadla již dříve), jednak jsou odstraněny pochybnosti, zda zánik funkce asistenta je

současně zánikem jeho pracovního poměru k Ústavnímu soudu. Od 1. ledna 2013 tak jednoznačně platí, že pracovní poměr asistenta končí zánikem jeho funkce, zmírněno je to však nově zakotvením nároku na odstupné ve výši jednoho až tří měsíčních platů podle délky služby, pokud k zániku funkce asistenta dochází v důsledku zániku funkce jeho soudce.

S ohledem na částečnou absenci intertemporálních ustanovení v zákoně č. 404/2012 Sb. se plénum Ústavního soudu na svém neveřejném jednání 18. prosince 2012 shodlo na procesním postupu v řízeních zahájených, avšak neskončených do 31. prosince 2012; schválená pravidla č. Org. 72/12 pak byla publikována formou sdělení Ústavního soudu ve Sbírce zákonů pod číslem 469/2012 Sb., v částce 175 rozeslané 27. prosince 2012.

## Rozdělení plenární a senátní agendy

Rozhodovací kompetence svěřuje zákon o Ústavním soudu jednotlivým soudcům zpravodajům, tříčlenným senátům či plénu Ústavního soudu. Do kompetence pléna Ústavního soudu *ex lege* spadají návrhy na zahájení řízení vyjmenované v § 11 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu. V těchto ustanoveních nedošlo v roce 2012 k žádným změnám.

Vedle těchto věcí si podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu plénum Ústavního soudu ke svému rozhodování může vyhradit další věci, které jinak spadají do rozhodovací kompetence senátů Ústavního soudu. **Pravidla o atrakci senátní agendy plénem**, přijímaná na základě zmíněného ustanovení, doznala v roce 2012 určitých změn.

Do roku 2012 vstupoval Ústavní soud s rozhodnutím o atrahování působnosti ze dne 9. srpna 2011 (rozhodnutí č. Org. 40/11, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 242/2011 Sb.). Podle tohoto rozhodnutí si plénum Ústavního soudu navíc – nad rámec zákona – vyhradilo:

- a) rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy České republiky,

- b) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu,

- c) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím rozšířených senátů Nejvyššího správního soudu,

- d) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,

- e) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci, je-li účastníkem řízení nebo vedlejším účastníkem řízení o této ústavní stížnosti prezident republiky, vláda, předseda vlády, Parlament nebo některá z jeho komor, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu nebo předseda Senátu Parlamentu nebo jiný orgán komory Parlamentu,

- f) rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky,

- g) rozhodování v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 a čl. 87 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky,

- h) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím správního soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta (§ 90 soudního řádu správního),

- i) rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí soudu vydanému v řízení, v němž na žádost soudu rozhodl Soudní dvůr Evropské unie o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie,

- j) rozhodování i jiné věci, a to na návrh kteréhokoli soudce senátu přísluš-

ného k projednání a rozhodování věci odůvodněný mimořádnou závažností rozhodované věci anebo nutností sjednocení judikatury Ústavního soudu, se souhlasem všech soudců senátu příslušného k projednávání a rozhodování věci, jakož i účastníků řízení v dané věci.

Plénum Ústavního soudu si tímto rozhodnutím vyhradilo též rozhodnutí o odmítnutí návrhu z jakéhokoliv důvodu ve všech řízeních, které spadají do působnosti pléna (zjednodušeně řečeno tedy ve všech plenárních věcech zapsaných do rejstříku Pl. ÚS), samozřejmě s výjimkou rozhodování o odmítnutí návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, který byl podán spolu s ústavní stížností podle § 74 zákona o Ústavním soudu a dosud nebyl senátem postoupen plénu podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (technicky vzato totiž do té doby nejde o plenární věc).

Ke změně v atrahovaných věcech do pléna došlo s účinností od 1. listopadu 2012 rozhodnutím pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti ze dne 30. října 2012 č. Org. 49/12, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 364/2012 Sb. Toto rozhodnutí rozšířilo katalog atrahovaných věcí do pléna o „*rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím správního soudu ve věcech registrace (§ 89 soudního řádu správního), jde-li o volby do Parlamentu nebo o volbu prezidenta republiky*“ [čl. 1 odst. 1 písm. h) rozhodnutí o atrahování působnosti z 30. října 2012], a to v přímé reakci na probíhající proces registrace kandidátů pro historicky první přímou volbu hlavy státu a s ohledem na novost a závažnost této agendy, v níž je třeba zajistit jednotný postup Ústavního soudu. Atrakce byla z obdobných důvodů *pro futuro* rozšířena i na případy registrace pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Samotný přezkum voleb prezidenta republiky cestou ústavní stížnosti proti volebnímu rozhodování Nejvyššího správního soudu pokrývala již dosavadní rozhodnutí o atrakci [čl. 1 odst. 1 písm. i)].

## Další vnitřní předpisy

Chod Ústavního soudu se řídí též vnitřními předpisy, upravujícími jednak jeho organizační strukturu a správu, jednak vlastní výkon ústavního soudnictví.

Základními vnitřními předpisy upravujícími vlastní výkon ústavního soudnictví jsou:

- rozhodnutí o ustavení senátů Ústavního soudu**, přijímané plénem Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. m) zákona o Ústavním soudu (rozhodnutí o ustavení senátů přijaté pod č. Org. 1/05, ve znění rozhodnutí č. Org. 38/05 ze dne 9. srpna 2005 a rozhodnutí č. Org. 62/05 ze dne 20. prosince 2005). V roce 2012 bylo novelizováno rozhodnutím č. Org. 29/12 ze dne 31. května 2012 v souvislosti s uprázdněným místem po soudci I. senátu JUDr. Františku Duchoňovi tak, že s účinností od 7. června 2012 se stal dočasným zastupujícím členem I. senátu místopředseda Ústavního soudu prof. Pavel Holländer, DrSc. Druhá novelizace byla provedena na sklonku roku rozhodnutím č. Org. 63/12 ze dne 12. prosince 2012 v souvislosti s uplynutím funkčního období JUDr. Jiřího Muchy 28. ledna 2013 tak, že se místo něj stane dočasně zastupujícím členem III. senátu předseda Ústavního soudu JUDr. Pavel Rychetský, tato změna je však účinná až od 29. ledna 2013.

- pravidla rozdělení agendy**, přijímaná plénem Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. m) zákona o Ústavním soudu (rozhodnutí o pravidlech rozdělení agendy ze dne 2. května 2006 č. Org. 17/06, ve znění rozhodnutí ze dne 9. června 2009 č. Org. 21/09). V roce 2012 byla novelizována rozhodnutím č. Org. 19/12 ze dne 24. dubna 2012, na jehož základě byl místopředsedům, resp. místopředsedovi Ústavního soudu standardně zvýšen nápad senátní agendy na plný nápad soudce Ústavního soudu, oproti dosavadním třem čtvrtinám nápadu, a to zřejmě v nenaplněném očekávání příchodu nového soudce, resp. místopředsedy Ústavního soudu. Další novelizace na sklonku roku, provedená rozhodnutím č. Org. 62/12 ze dne 12. prosince 2012, stanovila pravidlo pro případ, že se předseda Ústavního soudu stane na základě rozhodnutí pléna o ustavení senátů dočasně zastupujícím členem v některém ze senátů Ústavního soudu. V takovém případě mu nemá být přidělován nápad poloviční, nýbrž celý; toto pravidlo se tak uplatní v souvislosti s výše uvedeným rozhodnutím o tom, že se JUDr. Pavel Rychetský stane dočasně zastupujícím členem III. senátu,

a od 29. ledna 2013 tak bude dostávat 100% nápad senátních věcí do doby, než bude III. senát standardně doplněn stálým členem.

- **rozhodnutí o atrakci senátních věcí plénem**, přijímané plénem podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu (k tomuto rozhodnutí a jeho změnám v průběhu roku 2012 viz výše),
- **kancelářský a spisový řád**, přijímaný plénem Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. l) zákona o Ústavním soudu. Na sklonku roku 2012 byl platný kancelářský a spisový řád Ústavního soudu ze dne 16. března 2004 č. Org. 27/04, ve znění pozdějších předpisů, změněn s účinností od 1. ledna 2013 zejména v souvislosti se změnami, jež přináší novela zákona o Ústavním soudu provedená zákonem č. 404/2012 Sb. (především stran uveřejňování rozhodnutí Ústavního soudu a změny praxe anonymizace osobních údajů – § 66 kancelářského a spisového řádu).

Na základě těchto předpisů přijímaných a schvalovaných plénem Ústavního soudu vydává předseda Ústavního soudu pro každý kalendářní rok rozvrh práce Ústavního soudu a jeho změny. Rozvrh práce pro rok 2012 byl vydán pod č. Org. 1/12 dne 6. prosince 2011. Za poznamenání stojí, že v souvislosti s uplynutím funkčního období dvou soudců předseda Ústavního soudu v rozvrhu práce stanovil, že JUDr. Elišce Wagnerové, Ph.D., se nápad senátních věcí zastavil od 1. ledna 2012, plenárních pak od 13. února 2012, a v případě JUDr. Františka Duchoně od 12. března 2012, resp. od 30. dubna 2012, pokud jde o věci plenární (souhlas s tímto opatřením vyslovilo plénum již 29. listopadu 2011 pod č. Org. 53/11).

Rozvrh práce byl v průběhu roku novelizován rozhodnutím č. Org. 14/12 z 27. března 2012 v souvislosti se zánikem mandátu místopředsedkyně Ústavního soudu JUDr. Elišky Wagnerové, Ph.D., (15 jejích neskončených věcí bylo přiděleno předsedovi Ústavního soudu JUDr. Pavlu Rychetskému jako soudci zpravodaji) a rozhodnutím č. Org. 21/12 ze dne 24. dubna 2012, jímž byla realizována výše popsaná změna pravidel rozdělení agendy tak, že v senátech rotující místopředsedové (resp. v danou chvíli

pouze místopředseda) nadále dostávají plný nápad senátní agendy. Pod č. Org. 34/12 vydal předseda Ústavního soudu nový rozvrh práce na období od 7. června 2012, v němž oproti dosavadnímu přibyla opatření v souvislosti s odchodem JUDr. Františka Duchoně – na jeho místě se stal dočasně zastupujícím členem I. senátu s plným nápadem místopředseda Ústavního soudu prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc., a neskončené věci JUDr. Františka Duchoně v počtu 13 byly opět přiděleny předsedovi Ústavního soudu JUDr. Pavlu Rychetskému jako zpravodaji k dokončení. Další změna rozvrhu práce přišla k 1. listopadu 2012, odkdy byl zastaven nápad senátní agendy soudci JUDr. Jiřímu Muchovi (rozhodnutí č. Org. 44/12 ze dne 17. října 2012, přičemž souhlas s tímto opatřením vyslovilo plénum rozhodnutím č. Org. 43/12 z téhož dne). Od 1. listopadu 2012 byl však vydán nový rozvrh práce pod č. Org. 50/12 ze dne 30. října 2012, v němž bylo promítnuto nové rozhodnutí o atrakci senátních věcí plénem, jak bylo popsáno výše (rozšíření atrakce o ústavní stížnosti ve věcech registrace pro prezidentské volby). Tento rozvrh práce byl naposled novelizován rozhodnutím č. Org. 69/12 ze dne 12. prosince 2012, jímž byl s účinností od 13. prosince 2012 zastaven JUDr. Jiřímu Muchovi též nápad plenárních věcí. Kromě toho předseda Ústavního soudu 12. prosince 2012 pod č. Org. 1/13 vydal rozvrh práce na rok 2013, účinný od 1. ledna 2013.

Základními vnitřními předpisy upravujícími organizační strukturu a správu Ústavního soudu jsou:

- **organizační řád** (organizační řád č. Org. 44/10 ze dne 14. října 2010 byl v roce 2012 doplněn rozhodnutím č. Org. 12/12 ze dne 14. března 2012 tak, že generální sekretář Ústavního soudu jedná před správními orgány a obecnými soudy za Ústavní soud),
- **bezpečnostní a návštěvní řád** (bezpečnostní a návštěvní řád č. Org. 24/09 ze dne 17. června 2009, jenž byl nahrazen aktualizovaným bezpečnostním a návštěvním řádem č. Org. 31/12 ze dne 31. května 2012, účinným od 1. června 2012) a

- **knihovní řád** (knihovní řád č. Org. 16/10 ze dne 22. dubna 2010, ve znění rozhodnutí o změně knihovního řádu č. Org. 38/10 ze dne 29. září 2010, byl v roce 2012 změněn rozhodnutím č. Org. 46/12 ze dne 22. října 2012).

Tyto předpisy schvaluje a vydává předseda Ústavního soudu podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, organizační řád po projednání v plénu.

Mezi vnitřní předpisy je možné počítat i rozhodnutí předsedy Ústavního soudu z 12. července 2011 č. Org. 34/11 o **sazebníku úhrad za poskytování informací** podle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a **pokyn předsedy Ústavního soudu k uveřejňování rozhodnutí Ústavního soudu**, upravující zejména způsob a rozsah anonymizace publikovaných rozhodnutí – původní pokyn č. Org. 20/07 ze dne 2. května 2012 byl v roce 2012 nahrazen pokynem č. Org. 23/12 ze dne 2. května 2012 (v návaznosti na kontrolu provedenou na přelomu let 2011 a 2012 Úřadem pro ochranu osobních údajů, jež vyústila v udělení pokuty Ústavnímu soudu ve výši 24 tis. Kč) a nakonec rozhodnutím č. Org. 68/12 ze dne 12. prosince 2012, jež s účinností od 1. ledna 2013 a v souvislosti s novelizací § 59 odst. 3 zákona o Ústavním soudu zásadně mění „anonymizační politiku“ Ústavního soudu.

Ústavní soud v únoru 2012 jako pomůcku pro soudce a jejich asistenty, zejména ty nově přichozí, vydal též tzv. **Citační manuál**, což je interní metodické doporučení generálního sekretáře Ústavního soudu k formální úpravě textů rozhodnutí a jiných procesních úkonů Ústavního soudu, vydané pod č. Org. 10/12 dne 7. března 2012.

Své vnitřní předpisy a nejrůznější další akty řízení pro úsek správy soudu vydává též ředitel soudní správy. Zmínit lze zejména **spisový a skartační řád**, jenž kromě spisové agendy úseku ředitele soudní správy upravuje skartační režim pro všechny dokumenty Ústavního soudu, včetně soudní agendy. V průběhu roku 2012 platil spisový a skartační řád č. 4/2011 ze dne 23. prosince 2011.



## POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ

# 5

Ústavní soud poskytoval také v roce 2012 údaje o své činnosti v rozsahu, který ukládá orgánům veřejné moci zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Základní informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. zpřístupňuje Ústavní soud několika způsoby: na svých internetových stránkách na adrese [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz), na nástěnce ve foyer svého sídla na adrese Brno, Joštova 8, jakož i přímo prostřednictvím svých pověřených zaměstnanců.

Převážná část údajů o činnosti soudu byla v roce 2012, stejně jako v předchozích letech, poskytnuta žadatelům ústně, a to telefonicky nebo osobně. Písemné žádosti o informace registruje Ústavní soud ve správním rejstříku, kam jsou obecně směřována podání, jež nejsou návrhem na zahájení soudního řízení. Z celkem 1051 spisů, které jsou v něm v roce 2012 evidovány, jich 35 obsahuje dotazy, jejichž pisatelé se buď výslovně na zákon o svobodném přístupu k informacím odvolávali, anebo byly vyhodnoceny jako žádost o informace ve smyslu tohoto zákona podle obsahu.

Není-li možné, aby Ústavní soud žádosti o informace vyhověl, a nejedná-li se současně o situaci, kdy ji pouze odloží, neboť se nevztahuje k jeho působnosti, je Ústavní soud povinen reagovat vydáním správního rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně její části. Podle organizačního řádu Ústavního soudu takové rozhodnutí v prvním stupni vydává generální sekretář Ústavního soudu. Protože Ústavní soud pochopitelně žádný nadřízený orgán nemá, rozhoduje o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí generálního sekretáře přímo předseda Ústavního soudu. Jeho rozhodnutí je, alespoň co do správního řízení, konečné.

Naprostou většinu požadovaných informací poskytl Ústavní soud v roce 2012 bezplatně. Disponuje však sazebníkem úhrad za poskytování informací, jež svým rozhodnutím č. Org. 34/11 ze dne 15. července 2011, respektujícím přirozeně možnosti poskytované zákonem o svobodném přístupu k informacím, vydal předseda Ústavního soudu. Výše úhrad předepsaných dle sazebníku se v roce 2012, stejně jako tomu bylo dříve, pohybovala v řádech desítek, výjimečně stovek korun. Ve většině případů tento požadavek vedl ke ztrátě zájmu tazatele, ojediněle ke stížnostem na správnost zvoleného postupu, eventuálně ke stížnostem zpochybňujícím samo oprávnění Ústavního soudu úhradu požadovat. Ani jedna z nemnoha stížností obdržených v průběhu roku 2012 nebyla shledána předsedou Ústavního soudu jako oprávněná.

V roce 2012 vydal Ústavní soud v souvislosti s naplňováním povinností dle zákona o svobodném přístupu k informacím pouze pět prvostupňových správních rozhodnutí a tři rozhodnutí odvolací, jimiž byly předchozí postup a rozhodnutí potvrzeny.

Agenda poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. přivádí Ústavní soud stále častěji jako žalovaný subjekt při výkonu veřejné moci před obecné soudy. Formálně vzato, neexistuje rozdíl mezi Ústavním soudem jako subjektem vykonávajícím soudní ochranu ústavnosti a Ústavním soudem jako správním úřadem při poskytování informací o své činnosti – z ne příliš jasných důvodů je Ústavní soud jedinou ústavní institucí, jež nedisponuje právně a formálně organizačně oddělenou kanceláří (jako např. Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Úřad vlády, podobně též Kancelář veřejného ochránce práv). Ústavní soud se tak může stát (a v režimu zákona č. 106/1999 Sb. stává) běžným orgánem

veřejné správy, jehož akty jsou pravidelně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Proti rozhodnutí předsedy Ústavního soudu o odvolání v řízení o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. lze tedy podat správní žalobu – „zákonným soudem“ Ústavního soudu je Krajský soud v Brně, což působí kuriózně.

V roce 2012 byl Ústavní soud jako žalovaný subjekt účastníkem celkem 9 soudních řízení vedených před Krajským soudem v Brně, případně v řízení o kasační stížnosti proti jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Čtyři z nich dosud ukončena nebyla, ve zbývajících případech nebyl žalobce (příznačně stále jedna a táž osoba) úspěšný ani jedenkrát v žádném stupni správního soudnictví. Za zmínku stojí, že jedno z těchto řízení, v němž šlo o rozsah anonymizace poskytnuté informace o návrhu na zahájení řízení (Spr. ÚS 424/11, sp. zn. Krajského soudu v Brně 31 A 29/2011), Krajský soud v Brně usnesením přerušil a navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 59 odst. 3 věty druhé zákona o Ústavním soudu, jež bylo Ústavním soudem *per analogiam* aplikováno; řízení o tomto návrhu je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 8/12 a nebylo o něm dosud rozhodnuto. Proti usnesení Krajského soudu v Brně o přerušení řízení a návrhu na zrušení zmíněného ustanovení krom toho brojil stěžovatel ústavní stížností vedenou pod sp. zn. III. ÚS 1367/12, již Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Jak vidno, konstrukce soudního přezkumu rozhodování o přístupu k informacím může vést v případě Ústavního soudu ke kurióznímu zacyklení.

### Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

Ústavní soud podle § 59 zákona o Ústavním soudu vydává pro veřejnou potřebu Sbírku nálezů a usnesení Ústavního soudu. V ní jsou povinně publikovány všechny nálezy, z usnesení pak ta, jež k publikaci odsouhlasilo plénum Ústavního soudu. Sbírka vychází čtvrtletně, přičemž v roce 2012 byly průběžně vydány svazky 58 až 62. Posledně zmíněný svazek vyšel v samém závěru roku 2012 a obsahuje rozhodnutí přijatá ve 3. čtvrtletí roku 2011. Reálně zpoždění při vydávání sbírky tedy činí cca jeden a čtvrt roku, což je kompenzováno bezprostřední publikací všech rozhodnutí v internetové databázi NALUS.

Ve svazku 59 byla též publikována dvě stanoviska pléna, a to konkrétně stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 ze dne 30. 11. 2010 (vyhlášené jako sdělení Ústavního soudu pod č. 439/2010 Sb.) týkající se sejmutí pachové stopy, odebrání vzorku vlasů a bukalního stěru z hlediska zákazu nucení k sebeobvinění a stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. 12. 2010 (426/2010 Sb.) k intertemporálním účinkům derogačního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09 – prohlídky jiných prostor a pozemků dle § 83a odst. 1 trestního řádu. Sbírka je od samého počátku vydávána nakladatelstvím C. H. Beck v Praze.

### Sbírka zákonů

Zákon o Ústavním soudu předepisuje v § 57, že se ve Sbírce zákonů povinně publikují nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky a v některých dalších případech, z nichž ani jeden v roce 2012 nenastal. V roce 2012 tak publikoval Ústavní soud ve Sbírce zákonů následujících 15 nálezů vydaných v řízení o kontrole norem:

- nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (22/2012 Sb.) – K pokutám a dalším sankcím za porušení pravidel silničního provozu a k otázce trestněprávního a správního trestání: návrh zamítnut,
- nález sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (36/2012 Sb.) – Ke služebnímu příjmu příslušníků bezpečnostních sborů v případě služby přesčas: návrh zamítnut,
- nález sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. 12. 2011 (43/2012 Sb.) – K přístupu orgánů činných v trestním řízení k údajům o telekomunikačním provozu: zrušen § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů,
- nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (132/2012 Sb.) – Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberce č. 3/2009 o veřejném pořádku: zrušen čl. VII obecně závazné vyhlášky,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (147/2012 Sb.) – K ústavnosti dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu: zrušen § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (181/2012 Sb.) – K platům soudců XIII – obecné snížení platové základny na 2,5násobek průměrné měsíční mzdy a její přechodné snížení v letech 2012–2014: zrušeny § 3 odst. 3 ve slovech „2,5násobek“ a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., ve zbývající části návrh odmítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (186/2012 Sb.) – K nemo-cenským dávkám za první tři dny pracovní neschopnosti, k tzv. karenční době: návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 12/11 ze dne 24. 4. 2012 (190/2012 Sb.) – Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008 o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce: zrušen čl. 3 obecně závazné vyhlášky, ve zbývající části návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.) – K zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren: návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (234/2012 Sb.) – K vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu: návrh částečně odmítnut a částečně zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 23/09 ze dne 15. 5. 2012 (245/2012 Sb.) – K platům soudců XIV – materiální zabezpečení soudce v případě dočasné pracovní neschopnosti: návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012 (284/2012 Sb.) – K ústavnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.: návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 16/12 ze dne 16. 10. 2012 (369/2012 Sb.) – K neústavnosti lhůty k uplatnění námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu: zrušen § 175 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „do tří dnů“ a ve slovech „v téže lhůtě“, ve zbývajících částech návrh odmítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.) – Ke sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů, k povinnosti uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu a k podmínkám poskytování zdravotních služeb: zrušeny § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., a některá ustanovení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve zbývající části návrh zamítnut,

- nález sp. zn. Pl. ÚS 8/09 ze dne 30. 10. 2012 (444/2012 Sb.) – K udělování tzv. „kompenzačních licencí“ k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání: návrh zamítnut.

### Ostatní publikační počiny

V kontextu poskytování informací je pro úplnost vhodné uvést, že Ústavní soud v roce 2012 pečl generálního sekretáře Tomáše Langáška jako editora vydal tiskem sborník s názvem *Ústavní soud Československé republiky. 90 let od jeho ustavující schůze. Sborník příspěvků z kolokvia konaného na půdě Ústavního soudu v Brně 15. listopadu 2011*. Sborník o 116 stranách nese ISBN 978-80-87687-01-7. O kolokviu samém bylo pojednáno v ročence za rok 2011.



## STATISTIKA

# 6

### Statistika rozhodování Ústavního soudu v roce 2012

Rozhodnutí za rok 2012 celkem		
4569		
nálezy	usnesení	stanoviska pléna
205	4364	0

Plenární rozhodnutí za rok 2012 <sup>i)</sup>	
42	
nálezy	usnesení
15	27

Senátní rozhodnutí za rok 2012	
4527	
nálezy	usnesení (včetně procesních)
190	4337

Nálezy za rok 2012 <sup>ii)</sup>		
205		
Vyhověno (alespoň částečně)	Zamítnuto (alespoň částečně)	Vyhověno a zamítnuto
176	40	11

Usnesení za rok 2012 (včetně procesních) <sup>iii)</sup>						
4364						
zjevná neopodstatněnost	vady návrhu	po lhůtě	neoprávněnost návrhovatele	nepříslušnost	nepřípustnost	zastaveno
3290	441	167	138	62	457	88

i) Kromě stanovisek pléna

ii) Některé nálezy obsahují více výroků, proto součet nálezu, v nichž bylo návrhu alespoň částečně vyhověno, a nálezu, jimiž byl návrh zamítnut, neodpovídá celkovému počtu nálezu.

„Obojetných“ nálezu (vyhověno a zároveň zamítnuto) bylo 11, což je v tabulce zachyceno.

iii) Nezanedbatelné množství usnesení obsahuje více výroků. V tabulce je zachycen počet jednotlivých výroků, jejichž absolutní součet se nerovná součtu přijatých usnesení.

Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů – počet rozhodnutí			
Vyhověno (alespoň částečně)		Nevyhověno	
6		23	
Návrhy na zrušení zákona	Návrhy na zrušení jiného právního předpisu	Návrhy na zrušení obecně závazné vyhlášky	Návrhy na zrušení nařízení obce/kraje
24 (11 nálezů)	0 (0 nálezů)	2 (2 nálezy)	1
Vyhověno alespoň částečně	Vyhověno alespoň částečně	Vyhověno alespoň částečně	Vyhověno alespoň částečně
4	0	2	0

Řízení o ústavních stížnostech <sup>iv)</sup> – počet rozhodnutí											
Vyhověno (alespoň částečně)						Nevyhověno (meritorní a kvazimeritorní rozhodnutí; nezapočítána procesní rozhodnutí a zastavení řízení)					
170						4256 (nálezu 73, z toho 31 zamítavých a 9 zamítavých a vyhovujících zároveň)					
Ústavní stížnost směřovala proti: <sup>v)</sup>											
Rozhodnutí soudu	Rozhodnutí správní	Rozhodnutí jiné	Jiný zásah	Zákon	Jiný pr. předpis	Obec. záv. vyhl.	Nařízení obce/kraje	Rozhodnutí ÚS	Opatř. ob. povahy	Interní předpis	Ostatní
4283	81	115	142	288	154	2	0	1	2	1	35

Kompetenční spory – počet rozhodnutí	
0	
vyhověno	nevyhověno
0	0

Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu - návrh na obnovu řízení – počet rozhodnutí	
2	
vyhověno	nevyhověno
1	1

V jiných typech řízení Ústavní soud v roce 2012 nerozhodoval.

iv) Zahrnuje též řízení o komunálních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. c) a řízení o návrhu politické strany nebo hnutí dle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

v) Některá podání směřují vůči více typům aktů; proto neodpovídá součet počtu rozhodnutí v řízení o ústavních stížnostech s počtem návrhů dle této části tabulky.

## Průměrná délka řízení u věcí ukončených v letech 2006-2011

	ve dnech	v měsících a dnech		
Průměrná délka řízení ve všech věcech	168	5	měsíců	18 dní
ve věcech plenárních	392	13	měsíců	2 dny
ve věcech senátních	165	5	měsíců	15 dní
ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto nálezem	395	13	měsíců	5 dní
ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost	177	5	měsíců	27 dní
při ostatních způsobech ukončení řízení	101	3	měsíce	11 dní

## Průměrná délka řízení u věcí ukončených v roce 2012

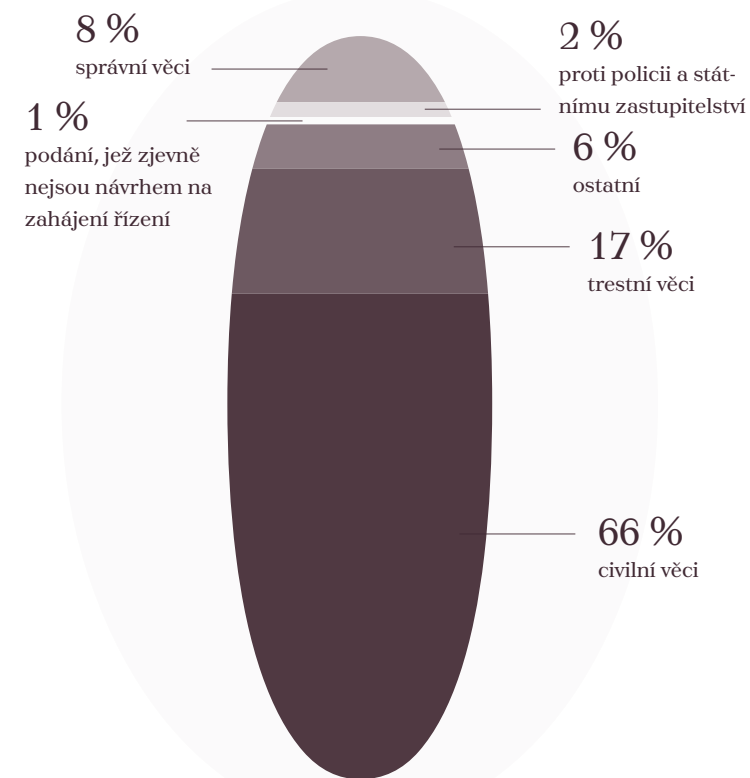
	ve dnech	v měsících a dnech		
Průměrná délka řízení ve všech věcech	140	4	měsíce	20 dní
ve věcech plenárních	374	12	měsíců	14 dní
ve věcech senátních	138	4	měsíce	18 dní
ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto nálezem	445	14	měsíců	25 dní
ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost	140	4	měsíce	20 dní
při ostatních způsobech ukončení řízení	79	2	měsíce	19 dní

## Počty veřejných ústních jednání

rok	věci plenární	věci senátní
2010	7	18
2011	8	20
2012	2	17



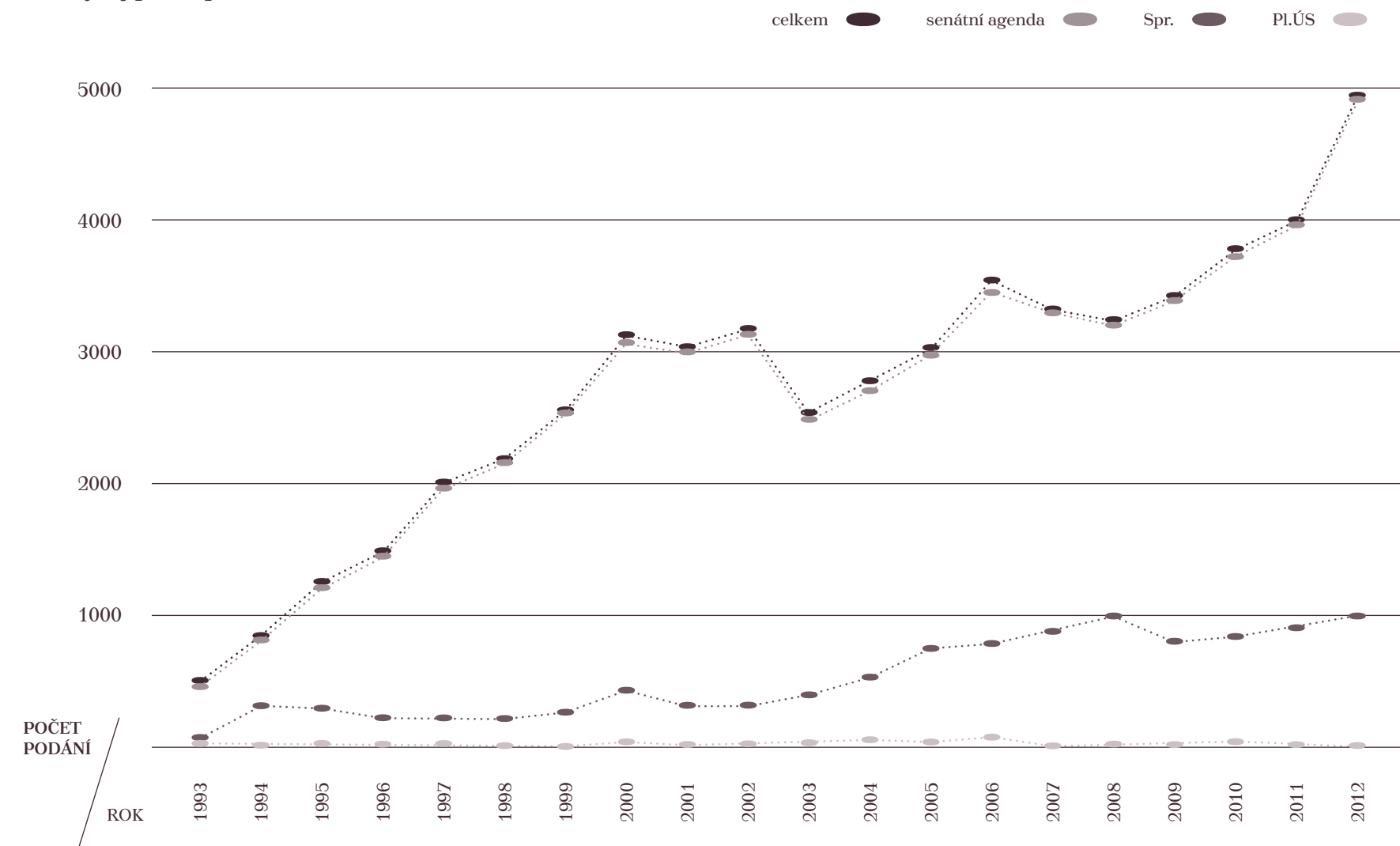
### Věcná struktura návrhů na zahájení řízení v roce 2012



### Statistika z pohledu návrhů na zahájení řízení a ostatních podání

rok	Počet podání v letech 1993–2012			
	celkem	Pl. ÚS (plenární agenda)	senátní agenda	Spr.
1993	523	47	476	92
1994	862	33	829	332
1995	1 271	47	1 224	313
1996	1 503	41	1 462	241
1997	2 022	46	1 976	240
1998	2 199	30	2 169	235
1999	2 568	24	2 544	283
2000	3 136	59	3 077	449
2001	3 045	39	3 006	335
2002	3 183	44	3 139	336
2003	2 548	52	2 496	414
2004	2 788	75	2 713	548
2005	3 039	58	2 981	765
2006	3 549	94	3 455	802
2007	3 330	29	3 301	894
2008	3 250	42	3 208	1010
2009	3 432	38	3 394	819
2010	3 786	60	3 726	855
2011	4 005	38	3 967	921
2012	4 946	31	4 915	1 010
CELKEM	54 985	927	54 058	10 894

### Vývoj počtu podání v letech 1993–2012



# 7

## ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU V ROCE 2012

# 7

Rozhodovací činnost Ústavního soudu v tom kterém roce se přirozeně liší dle věcí, s nimiž se navrhovatelé na tento soudní orgán ochrany ústavnosti obracejí. Judikatura Ústavního soudu je z tohoto hlediska přirozeně rozličná, co je však stabilní konstantou rozhodování, je předmět řízení, jímž jsou ústavní hodnoty a principy a především ústavně zaručená práva a svobody.

S ohledem na to je následující text, pojednávající o vývoji judikatury Ústavního soudu v roce 2012, členěn dle těchto předmětů řízení, k nimž se rozhodnutí v loňském roce vyjádřila.

### Základní ústavní principy

#### Demokratický právní stát

Česká republika je jako demokratický právní stát definována v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Tento článek představuje určitý generální a uvozující princip, na který se váže celá řada subprincipů, z nichž některé jsou na ústavní rovině upraveny výslovně, jiné jsou pak dovozovány judikaturou Ústavního soudu.

Samotným čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky jsou spojeny v jeden celek dva principy – demokratický a právněstátní. V podmínkách České republiky se tak demokratické principy subtilně mísí s požadavky konstitucionalismu. Platí proto zároveň, že pro nás nemůže být legitimní žádný jiný režim než režim demokratický [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)] a že je nutno vycházet z priority občana před státem,

a tím i z priority základních občanských a lidských práv a svobod [nález sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)]. Proto je také třeba, jak vyplývá z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (147/2012 Sb.), vykládat naši demokracii materiálním způsobem.

V tomto nálezu Ústavní soud dovodil, že koncept demokratického právního státu ve 20. století reflektuje materiální pojetí demokracie. Na právní normy je proto nutno klást také požadavky obsahové, protože v materiálním právním státě založeném na myšlence spravedlnosti představují základní práva korektiv jak obsahu právních norem, tak i jejich interpretace a aplikace. Již v nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181) Ústavní soud uvedl, že úkolem soudce je v podmínkách materiálního právního státu nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu, a není-li to možné, rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. dle obecného přirozenoprávního principu (to Ústavní soud v loňském roce zopakoval jak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, tak například i v nálezu sp. zn. I. ÚS 2050/11 ze dne 26. 6. 2012).

Konstrukce materiálního právního státu, rozvíjená v judikatuře Ústavního soudu v celé řadě oblastí, zřetelně překonává původní ideu formálního právního státu koncepčně vycházejícího z legalismu a pozitivismu. To ovšem neznamená, že v demokratickém právním státu nemusí mít právo náležitou kvalitu formální. Naopak i dnes se princip právního státu váže na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání. Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako jsou důvěra v právo, právní jistota a předvídatel-

nost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.

K rozpracování konceptu právního státu v judikatuře Ústavního soudu přispěly v roce 2012 nejvíce nálezy, které tematizovaly princip předvídatelnosti práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11) a princip zákazu zpětné účinnosti právních norem [především nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.), ale také nález sp. zn. Pl. ÚS 8/09 ze dne 30. 10. 2012 (444/2012 Sb.)].

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11: Ústavnost dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu*

Nález v této věci vzešel z návrhu II. senátu Ústavního soudu, který směřoval proti § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Vágnost napadeného ustanovení, která umožňuje Nejvyššímu soudu nepředvídatelné rozhodování o přípustnosti dovolání, odporuje dle navrhovatele nárokům, které na zákon klade normativní princip právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky), a nesplňuje ani požadavky na kvalitu zákona omezujícího základní práva (čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Napadené ustanovení je totiž třeba považovat za formální zákon, který limituje základní právo na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 Ústavní soud přispěl k tematizaci požadavku zákonného základu pro možné omezení základního práva, jenž plyne z čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento požadavek je vyvozován z demokratického principu, jakož i z principu materiálního právního státu. Oprávnění uvážit, jak a jak mnoho lze omezit základní práva, bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, aby bylo zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu. Navíc tím získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu.

Ústavní soud se dále věnoval rozboru pojmu zákon ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Upozornil na to, že Evropský soud pro

lidská práva nechápe zákon jen ve formálním smyslu, nýbrž akceptuje i zákon v tzv. materiálním smyslu (tj. i nepsané právo). Za zákon jsou považována taková abstraktní obecná pravidla, která mají vnější účinky, tj. orientují se na předem neurčitý počet osob za účelem úpravy určitého množství skutkových podstat. Již v rozhodnutí Sunday Times ze dne 26. 4. 1979 (stížnost č. 6538/74) Evropský soud pro lidská práva zformuloval dva požadavky vyplývající z obratu „stanoveno zákonem/právem“ používaného Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod: (1) právní úprava musí být adekvátně přístupná tak, aby osoby byly schopné seznat, že pravidlo, které vytvořila, dopadá na konkrétní věc. Dále normu (2) nelze považovat za zákon/právo, není-li dostatečně precizně formulovaná tak, aby umožnila osobám přizpůsobit chování. Osoba musí být schopná předvídat důsledky, jež může vyvolat určité (její) chování, a to se stupněm jistoty, který odpovídá okolnostem. Ústavní soud dále poukázal na to, že zákon, který omezuje základní práva, musí ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod dopadat stejně na všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

Z konceptu demokratického právního státu Ústavní soud dovodil, že je akceptována jen v jisté míře určitá diskrece uplatňovaná při formulacích podzákonných norem, avšak vždy jen potud, pokud zůstává zachován účel předvídaný samotným zákonem. Stejný požadavek vznesl i na rozhodování nestranných a nezávislých soudů. Od nich je navíc vyžadováno, aby rozhodovaly ve stejných případech stejně, tzn. způsobem, který není arbitrární, tedy libovolný ve výběru posuzovaných věcí, anebo způsobem, který má účel aplikovaného zákona či který by postrádal smysl.

Při vlastním posouzení napadeného ustanovení považoval Ústavní soud za rozhodující princip předvídatelnosti práva, odvozený z principu právního státu, a princip obecné rovnosti před zákonem. S příkazem stejné aplikace práva ve stejných (analogických) případech je rozporný libovůli vykazující postup, který nerespektuje předvídatelná, tj. předem daná kritéria. Pravidla o přístupu k vyšším soudním instancím musí být proto zformulována co nejurčitěji tak, aby byla co nejjasněji seznatelná pro účastníky řízení a aby připuštění opravného prostředku pro ně bylo dostatečně předvídatelné.

To ovšem v případě dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu skutečně nebylo.

Dané ustanovení občanského soudního řádu bylo totiž do té míry neurčitou či vágní právní normou, že nepředstavovalo předvídatelné právo. Tím se ocitlo v rozporu s požadavky plynoucími z principu právního státu, z něhož lze požadavek na předvídatelnost práva dovodit. Nejednotná judikatura Nejvyššího soudu vztahující se k výkladu a aplikaci napadeného ustanovení, a to při soustavném opomíjení korigujících názorů Ústavního soudu, zakládala ústavně nepřipustnou nerovnost dovolatelů před právem, resp. před zákonem (podrobněji viz přehled judikatury vztahující se k právu na spravedlivý proces).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) dal Ústavní soud princip zákazu zpětné účinnosti právních norem do souvislosti s principem ochrany důvěry občanů v právo, který blíže vymezuje kategorii právního státu. V návaznosti na právní teorii Ústavní soud v mnoha nálezech rozlišil pojmy pravé a nepravé retroaktivity a vymezil podmínky, za nichž lze zpětné působení určité právní normy považovat za přípustné [srov. shrnutí obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) v bodech 144 až 149].

V nálezech, přijatých v loňském roce, ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a sp. zn. Pl. ÚS 1/12 vyšel Ústavní soud z toho, že pravá retroaktivita je zásadně nepřipustná, pokud je s ní současně spojen zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. ochrany nabytých práv. Naopak v případě nepravé retroaktivity lze konstatovat její obecnou, byť nikoliv bezvýjimečnou, přípustnost. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 pak Ústavní soud vymezil výjimky, kdy nepravá retroaktivita s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. Ve shodě s právní teorií jde o takovouto situaci tehdy, když je zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných právní pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájmu jednotlivce na další existenci dosavadního práva. Nepravá retroaktivita je tak v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení

zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti. Ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud vyšel z výše uvedeného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tak musí být zvažováním v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu (k aplikaci těchto obecných principů na posuzovanou materii v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a sp. zn. Pl. ÚS 1/12 viz přehled judikatury k jednotlivým ústavně zaručeným právům).

K pojmu materiálního právního státu se Ústavní soud vyjádřil též v nálezu sp. zn. I. ÚS 2050/11 ze dne 26. 6. 2012. Ústavní soud vyšel z toho, že ani při výkladu práva, jež má svůj historický původ, nelze odhlížet od současných zásad materiálního právního státu. Z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky vyplývá povinnost obecných soudů provádět výklad i sebestarších právních norem s ohledem na dnes platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu; vzhledem ke splnění účelu a cíle restitucí je nutné, aby obecné soudy interpretovaly restituční zákony ve vztahu k oprávněným osobám co nejstřícněji. Principu právní jistoty a ochrany nabytých práv se zase týkal nález sp. zn. II. ÚS 773/07 ze dne 23. 8. 2012.

Nedotknutelná hodnota rovné důstojnosti je argumentem pro rovnost v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod). Implikuje základní právo na podíl svobody, který je rovný podílu všech ostatních lidských bytostí. Kategorii rovnosti Ústavní soud tematizoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/09

ze dne 30. 10. 2012, přičemž se zajímavým způsobem vyjádřil k principu neakcesorické rovnosti [viz také dřívější nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.)]. Podle Ústavního soudu tento princip nenabízí nijaké skutečné omezení zákonů týkajících se jedinečného případu, ale naopak umožňuje zacházet s něčím jedinečným a výjimečným způsobem odpovídajícím jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje taková zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem libovůle, musí pro ně existovat racionální argumenty. Není ovšem součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 8/09: K udělování tzv. kompenzačních licencí k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání*

Zákon č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, jehož ustanovení byla Nejvyšším správním soudem napadena, byl přijat v důsledku komplikací, které nastaly během řízení o udělení licencí k digitálnímu vysílání. V těchto řízeních udělila Rada pro rozhlasové a televizní vysílání licence k provozování zemského digitálního vysílání šesti digitálním televizím. Předmětná rozhodnutí však byla neúspěšnými žadateli napadena u Městského soudu v Praze žalobami, jež byly ze zákona nadány odkladným účinkem. Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení digitálních licencí byla následně zrušena a věci jí byly vráceny k dalšímu řízení. Zákonodárce na tuto situaci reagoval přijetím napadeného zákona, jehož čl. IV bod 3 uložil Radě pro rozhlasové a televizní vysílání povinnost všechna řízení zahájená a pravomocně nedokončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona zastavit. Zákonodárce zároveň v čl. IV bodu 5 stanovil, aby Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila v řízení s jediným účastníkem kompenzační licenci tomu, komu v takto zastaveném řízení byla již dříve udělena, pokud o to požádá. Platnost kompenzačních licencí měla zaniknout dnem dokončení přechodu zemského analogového vysílání na zemské digitální vysílání, tedy ke dni 11. 11. 2011. Podle názoru navrхова-

tele tímto postupem zákonodárce učinil již proběhlý soudní přezkum zbytečným a zasáhl tak nepřipustným způsobem do výkonu soudní moci.

Ústavní soud nejdříve konstatoval, že i když jsou napadená ustanovení *pro futuro* obsoletní, jsou přesto ještě v některých případech, jako je případ právě projednávaný, soudně aplikovatelná, a proto se návrhem bude zabývat. Dále soud vymezil obecné principy, jež v posuzované věci zohledňoval. Za klíčovou považoval otázku, jestli přijetím předmětného zákona nedošlo k neodůvodněnému zvýhodnění držitelů kompenzační licence, a tedy k porušení principu rovnosti. V této souvislosti zvažoval i to, jestli nedošlo k překročení limitů ústavněprávní akceptovatelnosti nepravé retroaktivity zákona.

Zákonodárce má dle soudu určitý prostor k úvaze, zda preferenční zacházení zakotví. Musí však 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 existoval vztah přiměřenosti. Vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany lidských práv a svobod, přitom odůvodňuje vyšší míru zásahu do principu rovnosti novou právní úpravou. Nelze ani říct, že by zákonodárce za žádných okolností nesměl změnit zákon, pokud již na základě něho bylo zahájeno řízení. Jeho zásah však nesmí být svévolný.

V dané věci Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava nebyla projevem legislativní libovůle, neboť rozlišování bylo založeno na objektivních a rozumných důvodech. Zdůraznil přitom zejména výjimečnost a naléhavost dané situace. I s ohledem na závazky na evropské úrovni musel zákonodárce, jednaje v časové tísní, najít řešení vedoucí k odvrácení možných negativních sociálně-ekonomických dopadů. Existoval tudíž silný veřejný zájem na řádném zahájení digitálního televizního vysílání, který v konfliktu se zájmy malého počtu neúspěšných žadatelů převážil.

Ústavní soud rovněž vážil zájem neúspěšných žadatelů o licenci proti zájmům většiny obyvatel na vysílání a také proti legitimnímu očekávání úspěšných žadatelů, přičemž i v tomto poměrování převážily zájmy posléze

zmíněné. Použité prostředky byly přiměřené, protože zákon zastavil jenom probíhající řízení a nezasáhl do pravomocných rozhodnutí. Dotýkal se navíc jenom úzké skupiny osob. Vzhledem ke specifickým okolnostem ovšem Ústavní soud nezkoumal, jestli bylo možno žádaného stavu dosáhnout šetrnějšími prostředky, neboť jejich výběr musí být za takových okolností ponechán moci zákonodárné.

### Závazky z evropského a mezinárodního práva

Povinnost plnit závazky, jež pro Českou republiku plynou z mezinárodního práva a z členství v mezinárodních organizacích, je stanovena v čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky. Aplikační přednost mezinárodní smlouvy pak vyplývá z čl. 10 Ústavy České republiky. Ustanovení čl. 10a Ústavy České republiky představuje právní úpravu umožňující přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především Evropskou unii a její orgány. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), tento článek působí obousměrně: tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy České republiky, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky. Mnoho pozornosti odborné veřejnosti v roce 2012 vzbudil přelomový nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (blíže k němu též část věnující se právu na sociální zabezpečení).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12: Slovenské důchody XVII – aplikace Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva*

Ústavní soud v tomto nálezu z hlediska kautel vymezených v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (princip dvojí vázanosti transformovaného evropského práva), sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) – princip eurovstřícnosti, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009

(N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.) posuzoval dopady rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na stížnost stěžovatele, občana České republiky, s pobytem na jejím území, jenž byl jako zaměstnanec Československých státních drah v letech 1964 až 1993 zařazen pod jejich organizační složku mající sídlo na Slovensku. Setrval v něm přitom na názoru, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence Československa nelze považovat za dobu zaměstnání v cizině, a proto vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Naproti tomu Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 mj. konstatoval, že čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 předmětného nařízení brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Evropské unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Podle Ústavního soudu ovšem nebylo možno na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo. Vycházejíc z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v jeho judikatuře nešlo než v souvislosti s dopady rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy České republiky na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu *ultra vires*.

Nadto Ústavní soud upozornil na deficity týkající se kautel spravedlivého procesu v řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-399/09. Přestože Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti České republiky nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie a přestože ani nebyl Soudním dvorem Evropské unie požádán o poskytnutí

svého vyjádření, poskytl mu doplňující informace a argumentaci pro řízení o dané předběžné otázce. Předmětné vyjádření Ústavního soudu ovšem bylo vráceno zpět. Za situace, kdy si Soudní dvůr Evropské unie byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze podle názoru Ústavního soudu hodnotit konstatování Soudního dvora Evropské unie, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud „třetí osobu“, jinak než jako opuštění principu *audiatur et altera pars*.

Evropského práva se týkal rovněž nález sp. zn. II. ÚS 2504/10 ze dne 11. 9. 2012, v němž Ústavní soud konstatoval porušení povinnosti předložit předběžnou otázku. Vyšel přitom z principů obsažených v nálezech sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a sp. zn. II. ÚS 1658/11 ze dne 29. 11. 2011.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 670/12 ze dne 5. 9. 2012 se Ústavní soud zabýval vztahem povinnosti vydat cizince k trestnímu stíhání a povinnosti respektovat ústavní principy a závazky z mezinárodních smluv o ochraně lidských práv a základních svobod (blíže též viz část věnovanou zákazu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení).

*Nález sp. zn. II. ÚS 670/12: Vydání (extradice) cizince – žadatele o azyl ve vztahu k nedostatečným zárukám spravedlivého procesu v Gruzii*

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojil proti tomu, že na základě usnesení Vrchního soudu v Praze bylo rozhodnuto o přípustnosti jeho vydání do Gruzie k trestnímu stíhání. Následně ministr spravedlnosti vydání stěžovatele do Gruzie povolil.

Ústavní soud v tomto nálezu vyšel z předpokladu, že respekt a ochrana základních práv jsou definičními znaky materiálně chápaného právního státu, a proto v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí záva-

zek první převážít. Vydání není přípustné, pokud by jeho provedení kolidovalo s ústavními předpisy a se závazky z mezinárodních smluv o ochraně lidských práv a základních svobod. Přitom výčet okolností působících nepřípustnost vydání do ciziny, uvedený v zákoně, nelze považovat za vyčerpávající, a proto musí být zvažovány i další okolnosti, které by vydání mohly bránit, protože celá řada okolností bránících vydání osoby může být podřazena pod pojem rozporu s veřejným pořádkem, čímž se tradičně rozumí základní principy státního zřízení České republiky, ať už jsou vyjádřeny v ústavních předpisech a zákonech, nebo mají povahu obecných principů právního řádu v pozitivním právu nevyjádřených. To proto, že vydání osoby do ciziny k trestnímu stíhání či výkonu trestu znamená zpravidla velmi razantní zásah do práv takové osoby a jejich poměrů a jeho přípustnost nemůže být posuzována bez uplatnění zásady přiměřenosti.

Aplikace těchto principů na věc stěžovatele vedla Ústavní soud k zrušení rozhodnutí vrchního soudu a ministerstva spravedlnosti.

## Nezávislost soudů

Nezávislost soudů a soudní moci náleží k podstatným ústavním principům, odvozeným jak z pojmu právního státu, tak z principu dělby moci. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. 9. 1999 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.) Ústavní soud traktoval, že principem dělby státní moci navazuje naše ústava na myšlenkovou tradici, kterou transparentním způsobem vyjádřil již Charles Montesquieu, institucionálně pak zejména na francouzskou a americkou revoluci, která zdůraznila, a také institucionalizovala, potřebu nezávislosti soudnictví.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že demokratický stát je zcela vzdálen představě „soudcovského státu“ – orgánem státní moci je totiž i moc zákonodárná i výkonná. Proto může být státní moc v demokratickém systému funkčně realizována jen při splnění podmínky fungování všech jejích orgánů. Na druhé straně je demokratický právní stát povinen vytvářet institucionální předpo-

klady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického, prvku. Reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4, jakož i čl. 81 a 82 Ústavy České republiky.

Soudcovské nezávislosti se v roce 2012 týkaly nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/09 ze dne 15. 5. 2012 (245/2012 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (181/2012 Sb.), v nichž Ústavní soud posuzoval zásahy zákonodárce do odměňování soudců obecných soudů. V prvním z těchto náleží dospěl Ústavní soud k závěru, že krácení platu soudců v době dočasné pracovní neschopnosti samo o sobě nelze považovat za zásah do materiálního aspektu soudcovské nezávislosti ve smyslu čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/09: Platy soudců XIV – materiální zabezpečení soudce v případě dočasné pracovní neschopnosti*

Ústavní soud se zabýval návrhem Okresního soudu v Jičíně, který podal svůj návrh v souvislosti s rozhodováním o žalobě, jíž se soudce obecného soudu domáhal vůči České republice zaplacení částky, která představuje rozdíl mezi vyplacenými dávkami nemocenského pojištění a průměrným platem připadajícím na dny, kdy byl žalobce v dočasné pracovní neschopnosti. Navrhovatel byl toho názoru, že poskytování plného platu při dočasné pracovní neschopnosti je třeba považovat za jednu ze součástí záruk materiálního zabezpečení soudce.

Ústavní soud konstatoval, že krácení platu soudců v době dočasné pracovní neschopnosti samo o sobě nelze považovat za zásah do materiálního aspektu soudcovské nezávislosti ve smyslu čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky. Daná otázka přitom spadá do oblasti záruk materiálního zabezpečení soudců. Pod princip soudcovské nezávislosti Ústavní soud obvykle vztahuje i aspekty materiální povahy. Krácení platu soudců v době dočasné pracovní

neschopnosti ale nelze považovat za zásah do materiálního aspektu soudcovské nezávislosti.

Krácený plat v situaci, kdy je soudce dočasně uznán za pracovní neschopného k výkonu funkce, nelze podle názoru Ústavního soudu posuzovat jako součást pravidelného příjmu soudce. Nejedná se o ústavně nepřipustné snížení platu soudce, neboť pravidelný plat a náhrady za dobu pracovní neschopnosti ztotožňovat nelze. Daný zásah zákonodárné moci proto neovlivnil dosaženou úroveň materiálního zajištění soudců nepřipustným způsobem. Ústavněprávní nárok na neměnnou výši zabezpečení soudce pro případ jeho dočasné pracovní neschopnosti nelze z ústavního pořádku dovodit.

Zkoumaná restrikce tedy nepředstavuje sama o sobě reálný negativní vliv na materiální zajištění soudců, který by dosahoval rozměru ústavního. Skutečný dopad do příjmové situace soudce nemůže být totiž tak vysoký, že by to mohlo vést k pochybnostem o tom, zda již nedošlo k porušení soudcovské nezávislosti. Proto také v projednávané věci Ústavní soud návrh zamítl.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 považoval Ústavní soud za neakceptovatelné, je-li snižování platů soudců odůvodňováno nutností úspor veřejných financí, přičemž je dlouhodobě provázeno faktickým zvyšováním platů ve veřejné správě.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11: Platy soudců XIII – obecné snížení platové základny na 2,5násobek průměrné měsíční mzdy a její přechodné snížení v letech 2012–2014*

Jak navrhovatel, Městský soud v Brně, dokládal, soudci jsou jedinou kategorií představitelů veřejné moci, jejichž příjmy stabilně podléhají restrikcím, zatímco u ostatních kategorií zaměstnanců ve veřejné sféře dochází k faktickému růstu platů. Navrhovatel v této souvislosti rovněž poukazoval na mezinárodní standardy právní úpravy odměňování soudců a srovnání stavu soudcovských platů s jinými členskými zeměmi Rady Evropy.

Ústavní soud odkázal na svou dosavadní bohatou judikaturu týkající se požadavků na ústavně konformní úpravu hmotného zabezpečení soudců. V dřívějších nálezech jasně deklaroval ústavní meze, pokud jde o stabilitu materiálního zabezpečení soudců. Jsou jimi soudcovská nezávislost, zvláštní – z ústavy plynoucí – postavení soudců ve vztahu k ostatním představitelům veřejné moci, zejména zaměstnancům státní správy, a zákaz svévole při stanovování platových restrikcí.

Ústavní soud ve svém nálezu blíže vysvětlil, proč hmotné zabezpečení soudců spadá do rámce jejich ústavně garantované nezávislosti. Soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. Jsou profesní skupinou, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových. Důvodem podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců do rámce principu jejich nezávislosti představuje také vyloučení možnosti nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců.

Zásah do materiálního zabezpečení soudců musí být proto odůvodněn pouze výjimečnými okolnostmi, při jejichž uplatnění musí být zohledněna odlišnost funkce soudců od ostatních „služebníků státu“. Z ústavního hlediska je neakceptovatelná situace, je-li snižování platů soudců odůvodňováno nutností úspor veřejných financí, přičemž je dlouhodobě prováděno faktickým zvyšováním platů ve veřejné správě. Od roku 1999 se nadále snižuje relace mezi platem soudců a ostatních zaměstnanců ve veřejné sféře: zatímco platy ve veřejné sféře i přes deklarované nominální snižování rostou (také s ohledem na možnost vyplácení nenárokových nadtarifních složek platů), soudci jsou profesní skupinou, jejíž příjmy se stabilně snižují. Zatímco v roce 1999 byl poměr ohodnocení soudců a ostatních zaměstnanců veřejné moci 3,7, v roce 2011 to bylo již jen 2,34.

Za formu platové restrikce je třeba navíc považovat i další momenty, například to, že pro určité kategorie zaměstnanců ve veřejné sféře právní úprava

zakotvuje institut výsluhového příspěvku; soudci (a obdobně státní zástupci) jsou jedinými služebníky státu, jimž se takové kompenzace, jakož i společenského uznání za výkon funkce nedostává. Proto Ústavní soud shledal napadenou právní úpravu rozpornou s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky a přistoupil k derogaci napadených ustanovení.

## Pravomoc a činnost ústavních orgánů

### Legislativní procedura

Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule Ústavy České republiky, resp. je účelem fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) z obecných pravidel pravomoci a činnosti ústavních orgánů určených těmito články Ústavy České republiky vyplývá, že i Parlament České republiky, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou České republiky a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Z hlediska problematiky pravidel legislativního procesu byly v roce 2012 zajímavé zejména dva následující nálezy Ústavního soudu: nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 a nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (k oběma nálezům viz též části věnující se ochraně vlastnického práva, resp. zákazu nucené práce a právu na ochranu zdraví).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11: Zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren*

Co se týče ústavnosti legislativní procedury, dospěl Ústavní soudu k závěru, že napadená právní úprava byla přijata ústavně konformním způsobem, byť v případě zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl tento projednán a přijat ve zkráceném jednání a stavu legislativní nouze.

Ústavní soud upozornil na to, že nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) nekonstruují schvalovací proceduru v režimu legislativní nouze jako postup sám o sobě protiústavní, nýbrž zdůrazňují celkový kontext projednávání napadené předlohy. Derogace může nastoupit až tehdy, pokud by bylo materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse. To je možno posuzovat pouze v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy. Ve vztahu k zákonu č. 346/2010 Sb. politická opozice tuto námitku nevznesla. Tím dala najevo, že nepovažuje proběhlou parlamentní rozpravu ve výsledku za deficitní s poukazem na eventuální nepřípustné omezení práv parlamentní menšiny.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 vyslovil Ústavní soud názor, podle něhož pokud je rozhodováno o určitém návrhu za situace, kdy by skupina poslanců podala obdobný návrh s delším časovým odstupem (po několika měsících nebo i dokonce letech po přijetí zákona), je možno časový odstup posuzovat jako (dodatečný, mlčky daný) souhlas dotčených poslanců s postupem parlamentní většiny. Takovýto postup by současně neumožňoval reálnou ochranu porušených práv dotčených poslanců, neboť Parlament by o návrhu zákona rozhodoval za změněných okolností, případně v jiném poměru sil v jeho komorách. Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 vyjasnil pochybnosti stran složení Senátu v době mezi volbami a první schůzi Senátu. Ten zasedá v obměněném složení od své první schůze, kdy začíná jeho funkční období.

Pokud v projednávané věci došlo ke schválení Senátem dne 12. 11. 2010, k vyhlášení zákona dne 8. 12. 2010 a k podání návrhu až 11. 3. 2011, je nutno hodnotit dobu doručení návrhu jako „odstup několika měsíců“, kdy již nelze poskytnout ochranu právům menšiny zákonodárců (senátorů) prostřednictvím derogace zákona. Na straně navrhovatele přitom nebyla zjištěna objektivní překážka, která by mu znemožňovala podat návrh bez zbytečného odkladu po projednání a vyhlášení napadeného zákona.

Odlišnost nyní projednávané věci plynula i ze skutečnosti, že navrhovatelé ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, tedy institutem legislativní nouze primárně dotčená skupina opozičních poslanců, sami na základě své ústavně-politické úvahy návrh na zrušení zákona č. 346/2010 Sb. nepodali, ač k tomu měli příležitost, kterou ve výše uvedených případech využili. Pokud zákonodárná procedura v obou komorách Parlamentu má především umožnit osobám na ní zúčastněným „reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem“, nebylo v řízení zjištěno, že by aplikace příslušných ustanovení jednacího řádu Senátu naplnění tohoto požadavku vyloučila.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud dospěl k závěru, že sloučení parlamentní rozpravy k různým návrhům zákonů nepředstavuje porušení ústavních principů vztahujících se k legislativní proceduře, pokud k ní došlo při opětovném projednání po vrácení návrhů Senátem a pokud při předchozím projednání byla zachována možnost všech poslanců se s obsahem návrhů zákonů seznámit a zaujmout k nim stanovisko. Meritorně pak posoudil Ústavní soud návrh tímto způsobem: jednak zrušil povinnost osob, jež jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu delší než dva měsíce, vykonávat bez nároku na odměnu veřejnou službu. Zároveň zrušil některá ustanovení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), jež stanoví povinnost tzv. přeregistrace u dosavadních provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení, vymezují obsah Národního registru zdravotnických pracovníků a zakládají časové omezení dříve vysloveného přání, jež může pacient učinit pro případ, že v budoucnu nebude schopen vyslovit souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím zdravotní péče. Ve zbyva-

jícím návrhy zamítl (blíže viz také části věnující se zákazu nucené práce a právu na ochranu zdraví).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12: Sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů*

Ústavní soud v části věnované ústavnosti legislativní procedury přezkoumával situaci, kdy Poslanecká sněmovna o všech napadených zákonech rozhodovala poté, co byly zamítnuty nebo vráceny Senátem s pozměňovacími návrhy, avšak při jejich opětovném projednávání přistoupila ke sloučení rozpravy ke všem z nich za současného omezení řečnické doby poslanců na 10 minut a počtu jejich vystoupení na dvě.

Při zkoumání přijetí napadených předpisů Ústavní soud vyšel z toho, že struktura demokratického procesu je vymezena nejen Ústavou České republiky, ale i obecnými ústavními principy, jako jsou demokratický princip a zásady většinového rozhodování, zákaz svévole, princip ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí, požadavek demokratické kontroly, a to jak ze strany poslanců a senátorů, tak i ze strany veřejnosti, a nakonec i princip volné soutěže politických stran.

Podle navrhovatelů nebyla v projednávané věci poskytnuta ochrany právům parlamentní opozice v zákonodárném procesu, a to konkrétně právu vyjádřit se k předloženým návrhům. Jak ale Ústavní soud upozornil, je vždy nezbytné hledat a posuzovat rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny.

Ústavní soud ve vlastním posouzení ústavnosti způsobu projednání návrhů zákonů Poslaneckou sněmovnou po jejich zamítnutí nebo vrácení Senátem nejprve konstatoval, že návrh lze hodnotit jako podaný bezprostředně po jejich vyhlášení. Proto se Ústavní soud v prvé řadě zabýval způsobem, jakým byly Senátem zamítnuté nebo vrácené návrhy zákonů zařazeny na pořad tehdy probíhající schůze Poslanecké sněmovny. Ústavní soud neshledal nepřipustné omezení práv parlamentní opozice v postupu předsedkyně

Poslanecké sněmovny při zařazení na pořad tehdy probíhající schůze, neboť schválený pořad schůze počítal s projednáním Senátem zamítnutých nebo vrácených zákonů. I když by dodatečné doplnění pořadu 25. schůze Poslanecké sněmovny o Senátem vrácené nebo zamítnuté návrhy zákonů vyžadovalo postup podle § 54 odst. 6 jednacího řádu, v případě napadených zákonů počítal s jejich projednáním již schválený pořad schůze. V dané věci proto nebyl prostor pro uplatnění námitky proti doplnění pořadu schůze ze strany opozičních poslanců.

Pokud jde o namítané sloučení rozpravy za současného omezení řečnické doby poslanců a počtu jejich vystoupení, Ústavní soud akceptoval názor navrhovatelů, podle něhož je třeba § 54 odst. 8 jednacího řádu vykládat v tom smyslu, že sloučení rozpravy ke dvěma nebo více bodům pořadu předpokládá jejich vzájemnou věcnou souvislost. Ústavní soud právě pro požadavek věcné souvislosti akceptoval aplikaci § 59 odst. 1 a 2 jednacího řádu, podle nichž se může Poslanecká sněmovna „k projednávanému bodu“ usnést na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než deset minut, jakož i na tom, že „k téže věci“ může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát. V projednávané věci ovšem ve všech případech nebyla splněna podmínka věcné souvislosti, jež by odůvodňovala sloučení rozpravy ve smyslu § 54 odst. 8 jednacího řádu.

Ústavní soud ovšem dospěl k závěru, že v daném případě nejde o pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkové posouzení způsobu přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem. K předmětnému omezení totiž došlo v poslední fázi zákonodárné procedury, kdy již v Poslanecké sněmovně proběhla tři čtení ke všem těmto návrhům, a to v obvyklém časovém rozpětí. Stejně tak došlo i k jejich řádnému projednání ze strany Senátu. Poslanecká sněmovna tak stála pouze před rozhodnutím, zda setrvá na již jednou schválených návrzích zákonů, nebo zda je zamítne, případně, pokud jde o dva vrácené návrhy zákonů, zda je schválí v Senátem pozměněném znění. V daném případě nešlo o srovnatelnou situaci s tou, která byla řešena nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10. Navíc Poslanecká sněmovna přistoupila k opětovnému hlasování až po

uplynutí lhůty deseti dnů ve smyslu § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu, čímž bylo všem poslancům umožněno seznámit se v předstihu se stanoviskem Senátu. Zároveň byla parlamentní opozici jako celku zachována možnost vystoupit k návrhům zákonů v rozpravě, i když lze uznat, že z hlediska jednotlivých poslanců byla výrazným způsobem omezena.

Na uvedeném hodnocení nic nemění skutečnost, že v případě většiny napadených zákonů došlo k určitému zkrácení lhůt pro projednání návrhu zákona ve výběrech podle § 91 odst. 1 a pro zahájení třetího čtení podle § 95 odst. 1 jednacího řádu. Ani námitkám nepřipuštění místopředsedy Poslanecké sněmovny k řízení schůze a schválení zkrácení lhůty podle § 95 odst. 1 jednacího řádu v rozporu s tímto ustanovením na návrh poslance, nikoliv navrhovatele, nelze přiznat v prvním případě žádnou a ve druhém případě dostatečnou relevanci. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud konstatoval, že k přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

## Právo na územní samosprávu

Právem na územní samosprávu a jeho ochranou se zabýval Ústavní soud v roce 2012 jak v řízeních o kontrole norem, tak v řízeních o ústavních stížnostech. Do první skupiny případů spadá přezkum obecně závazných vyhlášek obcí na návrh ministerstva vnitra či veřejného ochránce práv. V této oblasti se Ústavní soud vyjádřil například k oprávnění obce zpoplatnit v obecně závazné vyhlášce průjezd komunikací (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/11 ze dne 24. 4. 2012; 190/2012 Sb.). Dle § 10 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, sice obec disponuje oprávněním „stanovit poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst“, avšak dle Ústavního soudu těmito vybranými místy zákonodárce mínil historicky, památkově, urbanisticky či krajinotvorně cenná území, nikoliv libovolný úsek komunikace ve volné krajině, nota bene spojující dvě obce. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (132/2012 Sb.) se pak Ústavní soud vyjádřil k oprávnění obce regulovat v obecně závazných vyhláškách problematiku, která je dle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský

zákon), vyhrazena tzv. tržním řádům. Ústavní soud vyšel ze své předchozí judikatury a konstatoval, že taková právní úprava je nepřipustná, neboť sleduje tentýž předmět a cíl regulace, jak jsou upraveny právě živnostenským zákonem a tržními řády.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11: Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberce č. 3/2009 o veřejném pořádku*

Na návrh ministerstva vnitra se Ústavní soud zabýval čl. VII obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberce č. 3/2009 o veřejném pořádku, kterým město Liberec „v zájmu zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města“ zakázalo v městské památkové zóně na veřejném prostranství formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a nabízet a poskytovat služby. Dle navrhovatele tímto obec překročila rámec příslušného zákonného zmocnění a meze své věcné působnosti, neboť upravila otázku spadající ve smyslu § 18 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), do přenesené působnosti. Jako vedlejší účastník do řízení vstoupil veřejný ochránce práv, který mj. uvedl, že tržní řády by si obce měly mít možnost regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (mělo by tak dle něj dojít ke změně zákonné právní úpravy), současně vyjádřil stanovisko, že tržní řády jsou spíše opatřeními obecné povahy, přezkoumatelnými v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2012 dospěl k závěru, že v projednávaném případě obec vydala obecně závaznou vyhlášku, jejíž napadené ustanovení jednak upravuje oblast, v níž jí není zákonem umožněno vykonávat samostatnou působnost (viz § 35 odst. 2 obecního zřízení a § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona) a jednak sleduje tentýž předmět a cíl regulace jako ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona. Tím, že obec normovala oblast vyhrazenou zákonné úpravě, resp. úpravě, kterou je dle zákona možno regulovat formou nařízení, aniž by sledovala jiný předmět a cíl, vykročila z mezí samostatné působnosti a jednala ultra vires. Ústavní soud proto konstatoval, že napadené ustanovení v druhém kroku testu neobstálo (přičemž z důvodu procesní ekonomie nepřikročil ke kroku třetímu a čtvrté-

mu). V důsledku uvedeného pak napadené ustanovení rovněž nepřipustným způsobem zúžilo rozsah základního práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

K podání vedlejšího účastníka řízení Ústavní soud uvedl, že vhodnost té které formy regulace leží na uvážení zákonodárce. Zároveň dodal, že pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.

Pokud jde o řízení o ústavních stížnostech, vyjádřil se v nich Ústavní soud v nálezech sp. zn. III. ÚS 263/09 a sp. zn. III. ÚS 873/09 ze dne 9. 2. 2012 ke zdánlivé kolizi mezi právem občanů obce na vyhlášení místního referenda a existujícími závazky obce. Ústavní soud konstatoval, že existující soukromoprávní závazek (například k prodeji obecních pozemků) nemůže bránit vypsání místního referenda, jehož předmětem je zjištění názoru občanů na totožnou otázku. Orgány obce jsou pak zavázány prosazovat výsledek referenda prostředky, které jim právní řád dává k dispozici; neplatí však, že by již samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, jak dovodily v předchozích řízeních obecné soudy.

V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 se pak Ústavní soud vyjádřil také k ústavním mantinelům hospodaření obcí s obecním majetkem, konkrétně v rámci „privatizace“ bytového fondu.

*Nález sp. zn. IV. ÚS 1167/11: Ústavněprávní aspekty hospodaření obce se svěřným majetkem*

Ústavní soud se zabýval návrhem občanského sdružení „Zubatého 1“ na zrušení rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 16. 10. 2008 č. j. 25 C 160/2006-157, Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2009 č. j. 15 Co 65/2009-182 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2011 č. j. 28 Cdo 4132/2009-204. Stěžovatel byl založen nájemci za účelem privatizace bytů. Městská část poslěze schválila záměr o přímém prodeji bytů. Stěžovatel v nabídkovém řízení nabídl nejvyšší kupní cenu 28 650 000 Kč, na základě žádosti starosty městské části ji zvýšil na 33 300 000 Kč. Rada městské části s prodejem nesouhlasila a schválila nový záměr s minimální nabídkovou cenou 33 400 000 Kč a podmínkou složení jistiny 5 000 000 Kč; žádosti stěžovatele o prodloužení lhůty za účelem získání úvěru ke složení jistiny nevyhověla. Kupní smlouva o prodeji nemovitostí pak byla uzavřena s akciovou společností, která se jako jediná účastnila nabídkového řízení a složila jistinu, a to s nabídkou 33 500 000 Kč. Obecné soudy zamítly žalobu stěžovatele na určení, že město je vlastníkem předmětné budovy a pozemku z důvodu nedostatku jeho aktivní legitimace. Stěžovatel namítal, že výběrové řízení bylo tzv. „šito na míru“ konkrétnímu zájemci, s nímž byla nakonec kupní smlouva uzavřena.

Ústavní soud v nálezu uvedl, že obec (městská část) sice požívá smluvní volnosti a může se rozhodnout, zda a za jakých podmínek uzavře kupní smlouvu o prodeji svého majetku včetně stanovení kritérií výběru kupujícího, avšak nabídkové řízení musí probíhat v souladu s dobrými mravy a principy slušnosti. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky) neznamená, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, by neměli ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří.

Ústavní soud pak vzhledem ke konkrétním okolnostem projednávané věci uvedl, že stanovení jistiny ve výši 5 000 000 Kč jako podmínky pro účast v druhém nabídkovém řízení se jevilo jako diskriminační kritérium vedoucí

k účelovému zabránění účasti stěžovatele v řízení a umožnění prodeje nemovitostí předem vybranému zájemci. V dané věci totiž nájemci po dlouhou dobu projevovali zájem o koupi nemovitostí, zvýšili nabízenou kupní cenu v prvním nabídkovém řízení a vyvíjeli úsilí k získání úvěru ke složení jistiny ve druhém nabídkovém řízení. Navíc se výsledná kupní cena jen nepatrně lišila od ceny nabídnuté stěžovatelem v prvním nabídkovém řízení a stanovené minimální ceny v druhém záměru.

Ústavní soud uzavřel, že pokud obecné soudy formalisticky lpěly na jinak racionálním a akceptovatelném judikatorním výkladu otázky aktivní legitimace a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení a nezhlednily specifické okolnosti případu, přijaly v důsledku toho ústavně neakceptovatelná rozhodnutí.

## Základní práva a svobody

### Zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení, zákaz nucených prací

Kategorie těchto práv našťestí nepatří k frekventovaným součástíem ústavního pořádku, k jejichž porušení by se musela častěji vyjadřovat judikatura Ústavního soudu. Většinu případů z tohoto okruhu tvoří rozhodnutí, v nichž Ústavní soud posuzuje riziko, že jednotlivec bude vystaven mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení v jiných státech, a to buď v souvislosti s jeho extradicí (vydáním k trestnímu stíhání), nebo v důsledku neudělení mezinárodní ochrany (azylu).

V otázkách extradicе cizince do jiného státu k trestnímu stíhání navázal Ústavní soud v minulém roce na svoji dosavadní judikaturu týkající se identické problematiky a opětovně formuloval jasné zásady, které jsou povinny obecné soudy při extradičním řízení respektovat. Dle závěrů vyplývajících z nálezu sp. zn. II. ÚS 670/12 ze dne 5. 9. 2012 jsou obecné soudy při rozhodování v rámci extradičního řízení povinny se vypořádat se všemi relevantními skutečnostmi, zejména pak s existencí důvodných obav, že vydávané

osobě hrozí v příslušném státě porušování základních procesních práv, jakož i nebezpečí mučení, krutého a nelidského zacházení či trestání. V opačném případě by obecné soudy porušily základní práva vydávané osoby, která jsou chráněna čl. 7 odst. 2, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

*Nález sp. zn. II. ÚS 670/12: Vydání (extradicе) cizince – žadatele o azyl ve vztahu k nedostatečným zárukám spravedlivého procesu v Gruzii*

Ústavní soud v daném případě řešil ústavní stížnost cizince – žadatele o azyl, který brojil jednak proti usnesení vrchního soudu, kterým bylo rozhodnuto o přípustnosti jeho vydání do Gruzie k trestnímu stíhání, a za druhé proti rozhodnutí ministra spravedlnosti, který stěžovatelovo vydání povolil. Stěžovatel v ústavní stížnosti vytýkal vrchnímu soudu to, že rozhodl sám v neveřejném zasedání, čímž mu odňal možnost řádně hájit svá práva; navíc bylo toto rozhodnutí zcela neočekávané, neboť městský soud již opakovaně rozhodl o nepřipustnosti jeho vydání do Gruzie. Oběma napadeným rozhodnutím pak vytýkal, že se dostatečně nevypořádala se zprávami nevládních organizací o stavu lidských práv v Gruzii, z nichž vyplývá jednoznačný nedostatek záruk spravedlivého procesu v Gruzii, politická perzekuce a kritický stav vězeňství.

Ústavní soud odkázal na svoji předchozí judikaturu v podobných věcech, kde zdůraznil, že ve výsledku není možné upřednostnit obecně proklamované a vyžadující stranou slibované záruky spravedlivého procesu a vyjádření o zlepšujících se podmínkách ve věznicích před konkrétními, k osobě stěžovatele se vztahujícími argumenty [viz nález sp. zn. I. ÚS 2462/10 ze dne 10. 11. 2010 (N 221/59 SbNU 195)]. Ve vztahu k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání pak Ústavní soud judikoval, že mu nepřisluší konstatovat faktické porušování zákazu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení či trestání v cizozemských věznicích, ale je třeba zkoumat, zda jsou podstatné důvody domnívat se, že porušení tohoto zákazu v případě vydání hrozí [nález sp. zn. I. ÚS 752/02



ze dne 15. 4. 2003 (N 54/30 SbNU 65)]. Dále uvedl, že rozhodnutí vyhostit cizince – žadatele o azyl – může vyvolat problém z hlediska čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (jemuž koresponduje čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), jestliže existují závažné a ověřené důvody se domnívat, že dotyčný je vystaven reálnému riziku, že by byl podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu [nález sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217)].

Ústavní soud zjistil, že soud prvního stupně – na základě provedeného dokazování – přesvědčivě vyložil, proč je vydání stěžovatele do Gruzie nepřipustné. Soud druhého stupně ani ministr spravedlnosti však uvedená relevantní zjištění soudu prvního stupně vůbec nijak nezpochybnili; vrchní soud toliko bagatelizoval prokázání vytýkaného trestního jednání a ve stejné ideové linii pak státní zástupkyně a ministr spravedlnosti vyzdvihli dodatečné záruky vyžadující strany, jakož i zapojení Gruzie do mezinárodních struktur na ochranu lidských práv. To se však s ohledem na zásadní náhled Ústavního soudu na danou problematiku jeví jako nedostatečné.

Ústavní soud v daném případě dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť v řízení bylo dostatečně prokázáno, že existují podstatné důvody obávat se, že stěžovateli v případě vydání hrozí porušování základních práv v oblasti justice a vězeňství. Tím, že se vrchní soud s těmito zjištěními odpovídajícím způsobem nelyžoval, porušil základní práva stěžovatele garantovaná v čl. 7 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Z těchto důvodů pak Ústavní soud zrušil nejen napadené rozhodnutí vrchního soudu, ale i rozhodnutí ministra spravedlnosti, které je bytostně spjato s rozhodnutím soudu o přípustnosti vydání.

Také v dalším zásadním nálezu sp. zn. IV. ÚS 353/12 ze dne 10. 10. 2012 ohledně extradiční problematiky formuloval Ústavní soud jasné imperativy pro obecné soudy. Konstatoval, že obecné soudy jsou při rozhodování o vydání osoby k výkonu trestu do cizího státu povinny zkoumat, zda na straně vyžádané osoby nejsou humanitární, zdravotní a jiné závažné (např. rodin-

né) důvody, vzhledem k nimž by vydání do ciziny dotyčné osobě způsobilo nepřiměřenou újmu; navíc musí soudy zhodnotit uvedená zjištění v odůvodnění svých rozhodnutí.

*Nález sp. zn. IV. ÚS 353/12: K rozhodování o vydání k výkonu trestu do cizího státu (extradice cizince)*

Na základě žádosti Generální prokuratury Ruské federace rozhodl městský soud o přípustnosti vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruska. Poukázal na to, že součástí žádosti o vydání stěžovatele k trestnímu stíhání byly i garance, že stěžovatel nebude vystaven mučení a ponižování a nebude zbaven práva na obhajobu. Vrchní soud stížnost stěžovatele proti tomuto rozhodnutí. Dospěl k závěru, že ačkoliv v Ruské federaci může docházet k určitým excesům, nejde o praxi naplňující § 393 písm. k) trestního řádu, tj. že by existovala důvodná obava z toho, že trestní řízení v dožadujícím státě by neodpovídalo zásadám čl. 3 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel s odkazem na zprávy vládních i nevládních organizací a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva namítal, že mu hrozí kruté zacházení.

V otázce rozhodování o vydání k výkonu trestu do cizího státu Ústavní soud s odkazem na nález sp. zn. III. ÚS 534/06 ze dne 3. 1. 2007 (N 1/44 SbNU 3) uvedl, že obecné soudy jsou povinny z úřední moci zkoumat, zda na straně vyžádané osoby nejsou humanitární, zdravotní a jiné závažné (např. rodinné) důvody, vzhledem k nimž by vydání do ciziny osobě způsobilo nepřiměřenou újmu. Výsledná zjištění pak podle citovaného nálezu musejí být zhodnocena v odůvodnění rozhodnutí.

Jak plyne z napadených rozhodnutí, v projednávané věci obecné soudy nezkoumaly dostatečně všechny právně relevantní okolnosti, jež se mohly stát překážkou vydání, a učiněná zjištění či závěry z těchto zjištění vyvozené neuvedly v odůvodnění svých rozhodnutí. Stěžovatel přitom v průběhu řízení i v ústavní stížnosti uvedl, že na území České republiky žije se svou rodinou, má povolen trvalý pobyt a splňuje podmínky pro udělení státního občanství.

Ústavní soud uzavřel, že nelze připustit, aby tak závažný zásah do právní sféry jednotlivce, jakým je vydání k trestnímu stíhání do ciziny, byl proveden bez důkladného posouzení shora zmíněných otázek.

Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil pro rozpor s ustanoveními čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Návrh stěžovatele na okamžité propuštění z extradiční vazby odmítl Ústavní soud ve světle své konstantní judikatury pro nepřislusnost.

Zákazu nucených prací se pak týkal nález přijatý v rámci posouzení ústavnosti institutu tzv. veřejné služby sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012. V něm Ústavní soud přezkoumával k návrhu skupiny poslanců a senátorů mimo jiné i ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., které umožňovalo vyřadit z evidence uchazečů o zaměstnání toho uchazeče, který bez vážného důvodu odmítl nabídku vykonávat tzv. veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně v případě, že je v této evidenci veden nepřetržitě déle než 2 měsíce. S ohledem na charakter veřejné služby, jejíž podstatou je výkon závislé práce, Ústavní soud v nálezu dospěl k závěru, že povinnost uchazečů o zaměstnání přijmout její nabídku a vykonávat ji, je v rozporu se zákazem nucené práce podle čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. zákazem nucené a povinné práce podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (k tomuto nálezu viz též i části věnující se legislativní proceduře, právu podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost a právu na ochranu zdraví).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12: Povinnost uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu*

Ústavní soud nálezem ze dne 27. listopadu 2012 zrušil povinnost osob, jež jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu delší než dva měsíce, vykonávat bez nároku na odměnu veřejnou službu. Ústavní soud rozhodoval na základě návrhů dvou skupin poslanců a jedné skupiny senátorů, které

směřovaly proti nové právní úpravě veřejné služby, která rozšířila možnost jejího výkonu na osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání. Dle navrhovatelů uchazeči o zaměstnání nemohli bez vážného důvodu odmítnout nabídku výkonu veřejné služby ze strany krajských poboček úřadu práce, protože by byli z předmětné evidence vyřazeni na dobu nejméně šesti měsíců.

S ohledem na charakter veřejné služby, jejíž podstatou je výkon závislé práce, Ústavní soud přisvědčil tvrzení navrhovatelů, že povinnost uchazečů o zaměstnání přijmout její nabídku a vykonávat ji je v rozporu nejen s čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale též se zákazem nucené práce podle čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. zákazem nucené a povinné práce podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti zkoumal, zda veřejná služba není v případě uchazečů o zaměstnání vykonávána pod pohrůžkou trestu nebo nedobrovolně. Uznal sice, že k zařazení jednotlivých osob do evidence uchazečů o zaměstnání dochází na základě jejich vlastní žádosti, jakož i to, že součástí postavení uchazeče o zaměstnání nejsou jen práva, ale i povinnosti, tyto povinnosti však musí sloužit k dosažení účelu právní úpravy zprostředkování zaměstnání, v jejímž rámci je zřízena evidence uchazečů o zaměstnání.

Povinnost vykonávat veřejnou službu pod sankcí vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání není podle Ústavního soudu vhodným prostředkem k dosažení tohoto účelu a s ohledem na svůj rozsah až 20 hodin týdně představuje nepřiměřené břemeno pro uplatňování zákonem vymezených práv, jež jsou uchazečům přiznána jako součást hmotného zajištění. Jejich zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je přitom jediný způsob, jakým mohou uplatňovat své ústavně zaručené sociální právo, které pro ně může mít v řadě případů zásadní nebo až existenční význam. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že souhlas uchazeče se zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání nelze vztáhnout i na výkon veřejné služby tvořící podmínku pro setrvání v této evidenci, který proto splňuje znaky nucené práce ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Poněvadž v jejím případě nejde o žádný z případů, na něž se podle Listiny základních práv a svobod nebo relevantní mezinárod-

ní smlouvy nevztahuje zákaz nucených prací, rozhodl Ústavní soud o tom, že § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti je v rozporu se zákazem nucených prací. Tato povinnost přitom může s ohledem na její vnější prvky působit u jednotlivých uchazečů ponížení dotýkající se jejich vlastní důstojnosti.

### Ochrana a záruky osobní svobody

Osobní svoboda ve smyslu čl. 8 Listiny základních práv a svobod nepatřila v roce 2012 mezi příliš frekventované oblasti podléhající meritornímu přezkumu Ústavním soudem. Ústavní soud se tohoto práva dotkl v několika nálezech, přičemž ve většině případů se tak stalo v souvislosti s posuzováním práva na spravedlivý proces. Přesah do osobní svobody tak měly nálezy Ústavního soudu, které se týkaly např. zachování lhůty při podání opravného prostředku v trestním řízení prostřednictvím telefonu (nález sp. zn. II. ÚS 1528/12 ze dne 5. 9. 2012), (ne)zbytnosti osobního slyšení obviněného při rozhodování o vazbě (nález sp. zn. III. ÚS 1822/11 ze dne 23. 8. 2012) nebo dokazování znaleckým posudkem při ukládání zabezpečovací detence (nález sp. zn. III. ÚS 2453/11 ze dne 29. 2. 2012). V posledně zmíněném nálezu se Ústavní soud vyjádřil k institutu zabezpečovací detence, který představuje v rámci českého právního řádu mimořádně razantní zásah do základních lidských práv, srovnatelný s uložením výjimečného trestu odnětí svobody. Je tomu tak nejen pro zvláštní přísný režim jejího výkonu, ale především s ohledem na úpravu trvání zabezpečovací detence. V jejím výkonu je v zásadě pokračováno, dokud to vyžaduje ochrana společnosti, byť je existence této podmínky periodicky přezkoumávána. S ohledem na to je třeba klást vysoké požadavky na dokazování v řízení, ve kterém se o uložení zabezpečovací detence rozhoduje.

V nálezu sp. zn. III. ÚS 1148/09 ze dne 26. 7. 2012 se Ústavní soud mimo jiné vyjádřil k otázce subsidiarity trestní represe, přičemž konstatoval, že trestní odpovědnost je vyloučena pouze v situacích, kdy uplatněním jiného druhu odpovědnosti lze dosáhnout splnění všech funkcí vyvození odpovědnosti, tj. splnění cíle reparačního a preventivního, a přitom funkce represivní není v daném případě nezbytná.

V nálezu sp. zn. III. ÚS 1250/12 ze dne 13. 11. 2012 řešil Ústavní soud otázku přiměřenosti uložení výjimečného trestu za trestný čin spáchaný ve stadiu pokusu. Odchýlení se od obecné trestní sazby a uložení výjimečného trestu (§ 54 trestního zákoníku), musí být dle Ústavního soudu podloženo zcela mimořádnými a náležitě zdůvodněnými okolnostmi, přičemž zákonné podmínky aplikace institutu výjimečného trestu je nutno interpretovat restriktivně. O uložení výjimečného trestu lze uvažovat pouze tehdy, pokud se spáchaný skutek svými charakteristikami velmi výrazně odchyluje od typických jednání, subsumovatelných pod skutkovou podstatu některého ze zvlášť závažných zločinů. Znak „velmi vysoké závažnosti“, jako podmínka pro uložení výjimečného trestu podle § 54 trestního zákoníku, však dle Ústavního soudu není zpravidla dán v případech, kdy nedojde k dokonání trestného činu, nýbrž skutek je ukončen ve stadiu přípravy nebo pokusu; typová závažnost přípravy a pokusu trestného činu je vždy nižší, než je tomu u dokonaného trestného činu a zpravidla nedosahuje stupně vyžadovaného pro uložení výjimečného trestu.

### Ochrana soukromého života, nedotknutelnosti obydlí a dalších prostor

Ochranou soukromého života a důstojnosti garantovanou čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod a nedotknutelností obydlí zaručenou čl. 12 Listiny základních práv a svobod se Ústavní soud zabýval v roce 2012 poměrně často.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 194/11 ze dne 22. 11. 2012 se Ústavní soud zabýval zbavením způsobilost k právním úkonům, jež představuje významný zásah do soukromého života. V dané věci shledal porušení práva stěžovatelky na právní osobnost garantovaného čl. 5 Listiny základních práv a svobod, ke kterému došlo naprostým ignorováním její osobnosti v průběhu řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům, neboť soud stěžovatelku nevyslechl, nedoručoval jí žádná rozhodnutí a toleroval nečinnost jím ustanoveného opatrovníka.

V několika případech stál Ústavní soud před otázkou, zda upřednostnit právo na soukromý život, nebo právo na informace či svobodu projevu. Zve-

řejňováním informací, které zasahují do soukromého života, se Ústavní soud zabýval například v nálezech sp. zn. I. ÚS 823/11 ze dne 6. 3. 2012 („mercedes versus trabant“) a sp. zn. II. ÚS 171/12 ze dne 15. 5. 2012. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1586/09 ze dne 6. 3. 2012 Ústavní soud konstatoval, že součástí práva na ochranu lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména a na ochranu soukromého a rodinného života je také právo na přiměřeně vysoké finanční zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku zveřejnění difamační a nepravdivé informace, jež nepožívá ústavní ochrany. Výše přiznaného zadostiučinění přitom dle soudu musí dostatečně odrážet intenzitu zásahu do uvedených práv.

Konečně se Ústavní soud zabíral právem na informační sebeurčení v souvislosti s posuzováním návrhu na zrušení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), v části týkající se zřízení Národního registru zdravotnických pracovníků, v němž měly být zveřejněny údaje o zdravotních pracovnících (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012). Konstatoval, že ačkoliv sledovalo zřízení Národního registru zdravotnických pracovníků legitimní účel související s ochranou života a zdraví, časově neomezené zveřejňování některých údajů (o datu a místě narození, státním občanství, ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délce období, na který je výkon činnosti zakázán) o pracovnících neobstojí v testu proporcionality, protože nenaplnjuje podmínku nezbytnosti. S ohledem na to zrušil odpovídající ustanovení § 76 odst. 2 písm. a) a c) napadeného zákona (blíže také viz část věnující se právu podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost).

Zásahy státu do práva na soukromý a rodinný život se Ústavní soud zabýval rovněž v nálezech sp. zn. II. ÚS 868/12 ze dne 12. 4. 2012 a sp. zn. II. ÚS 3765/11 ze dne 13. 3. 2012 týkajících se úpravy styku rodičů s nezletilými dětmi.

Poslední z oblastí práva na soukromý život, kterou se Ústavní soud v loňském roce zabýval ve svých nálezech, je nedotknutelnost obydlí garanto-

vaná čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a její možné prolomení domovními prohlídkami. V nálezech sp. zn. I. ÚS 3369/10 ze dne 10. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3370/10 ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 2979/10 ze dne 29. 3. 2012 a sp. zn. I. ÚS 515/12 ze dne 16. 5. 2012 se Ústavní soud zabýval domovními prohlídkami provedenými před zahájením trestního stíhání. Ve všech těchto případech konstatoval porušení práva na domovní svobodu z důvodu chybějícího nebo nedostatečného odůvodnění prohlídky coby neodkladného nebo neopakovatelného úkonu. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2227/12 ze dne 14. 11. 2012 posuzoval ústavnost domovní prohlídky provedené v obydlí třetí osoby. Ústavní soud uzavřel, že příkaz k domovní prohlídce směřoval pouze vůči obydlí obviněného, a nikoli stěžovatele, jehož obydlí bylo samostatnou bytovou jednotkou v rámci domu. Vykonaná prohlídka tudíž neměla zákonný podklad, a proto byla protiústavní.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 1375/11 ze dne 11. 9. 2012 se Ústavní soud zabýval situací, kdy bylo prohlídkou jiných prostor prolomeno nejen právo na nedotknutelnost obydlí, ale i právo vyhledávat a šířit informace, z něhož plyne i právo na ochranu novinářského zdroje.

#### *Nález sp. zn. II. ÚS 1375/11: Policejní zásah v budově České televize (neústavnost prohlídky jiných prostor a ochrana novinářského zdroje)*

Na základě příkazu k prohlídce jiných prostor a pozemků byla provedena v kanceláři zaměstnanců stěžovatelky (novinářů) prohlídka za účelem zajištění utajeného dokumentu, jehož obsah byl předmětem odvysílané televizní reportáže. Tento dokument měl být zajištěn jako důležitá věc pro trestní řízení proti neznámému pachateli ve věci podezření z přečinu ohrožení utajované informace podle § 317 odst. 1 trestního zákoníku. Stěžovatelka namítala, že prohlídkou bylo zasaženo do jejího práva na ochranu novinářského zdroje ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ústavní soud při posuzování ústavněprávních podmínek pro vydání napadeného příkazu postupoval v souladu s vlastní ustálenou judikaturou [nález

sp. zn. I. ÚS 526/98 ze dne 18. 2. 1999 (N 27/13 SbNU 203; 70/1999 Sb.)) tzv. tříkrokovým testem, přičemž dospěl k závěru, že první základní podmínka omezení práva na svobodu projevu a práva na informace, tedy existence zákona majícího požadované vlastnosti, byla splněna. Ústavní soud se poté zabýval tzv. legitimním cílem omezení daného základního práva. Podle ustáleného názoru Ústavního soudu je legitimní cíl dán tam, kde jde o ochranu práv a svobod druhých (v souladu s pozitivními povinnostmi státu na poli základních práv a svobod) a veřejnou bezpečnost, a to skrze prostředky trestního práva [nález sp. zn. I. ÚS 201/01 ze dne 10. 10. 2001 (N 147/24 SbNU 59) aj.]. V daném případě nepochybně šlo o ochranu řádného chodu státu v jeho bezpečnostních strukturách. Ústavní soud tedy přistoupil ke zkoumání třetí podmínky a zvažoval, zda omezení skrze nařízení prohlídky prostor stěžovatelky bylo v demokratické společnosti nezbytné, resp. přiměřené [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) aj].

Ústavní soud konstatoval, že nemá pochyb o tom, že zájem na veřejné bezpečnosti může převážit nad zájmem na ochraně novinářského zdroje, avšak nikoliv za situace, kdy je vedeno trestní řízení ohledně úniku informace, která byla deklasifikována již před jeho zahájením (a nelze vyloučit, že k deklasifikaci významnou měrou přispělo její zveřejnění v časopisu Euro, časově předcházející jejímu zveřejnění stěžovatelkou) a nikdy neměla mezinárodní přesah.

Ústavní soud uzavřel, že orgány činné v trestním řízení ignorovaly základní pravidla stanovená pro ochranu novinářských zdrojů informací a jejich postup tak nebyl v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť nezbytnost zásahu do práva na svobodu projevu musí být vykládána restriktivně. Orgány činné v trestním řízení nedostatečně zvážily důvody vedoucí stěžovatelku k tomu, že chránila totožnost svého zdroje, čehož se zaměstnanci stěžovatelky výslovně dovolali ještě před podáním návrhu na vydání napadeného příkazu. Na věci nic nemění ani to, že po vyčerpání všech alternativ se orgány činné v trestním řízení k totožnosti hledané osoby nedobraly. V posuzované věci veřejný zájem nad právem stěžovatelky na utajení svého zdroje informací nepřevážil a vydání napadeného příkazu nebylo v demokratické společnosti nezbytné.

Konečně se Ústavní soud nálezem sp. zn. III. ÚS 2260/10 ze dne 8. 3. 2012 vypořádal s intertemporálními účinky plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.). V souladu se stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 31/10 ze dne 14. 12. 2010 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.) konstatoval, že byla-li prohlídka jiných prostor a pozemků nařízena ještě přede dnem vyhlášení plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09, nezakládá nedostatek souhlasu soudce porušení ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod.

*Nález sp. zn. III. ÚS 2260/10: Zákonost prohlídky jiných prostor a pozemků provedené před částečným zrušením § 83a trestního řádu*

Stěžovatel byl rozhodnutími obecných soudů odsouzen za trestný čin porušování práv k ochranné známce, obchodnímu jménu a chráněnému označení původu. Ústavní stížnost podal zejména proto, že se domníval, že prohlídka (jiných) prostor, které užíval, byla nezákonná. Mělo tomu tak být mj. proto, že nebyla nařízena soudcem, nebyl předem udělen ani souhlas státního zástupce a příkaz k prohlídce nebyl dostatečně odůvodněn. Nadto měly soudy opřít svá rozhodnutí právě o takto nezákonně získané důkazy.

Ústavní soud v nálezu nejprve odmítl předpoklad stěžovatele, že by konstatování o nezákonnosti důkazů získaných při prohlídce jiných prostor automaticky vedlo ke zrušení odsuzujících rozhodnutí. I v takovém případě by to znamenalo toliko to, že příslušný konkrétní důkaz je v řízení nepoužitelný a nelze k němu při dokazování viny přihlédnout. Je-li však vina spolehlivě prokázána též jinými důkazy, které nemají původ v nezákonném postupu, nic nebrání tomu opřít odsuzující rozsudek o tyto jiné důkazy; výskyt nezákonného důkazu tak nevede k nepoužitelnosti všech ostatních důkazů. V případě stěžovatele přitom jeho vina byla přesvědčivě prokázána uceleným komplexem jiných důkazů.

Námítka, že prohlídka jiných prostor nebyla nařízena soudem, byla též irelevantní. V době jejího provedení nevyžadoval tehdy platný a účinný § 83a trestního řádu předchozí souhlas soudce, nýbrž toliko souhlas státního

zástupce. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09 z 8. 6. 2010 bylo sice tehdy platné znění § 83a trestního řádu zčásti zrušeno, avšak intertemporální účinky tohoto nálezu se odvíjejí ex nunc, tj. teprve ode dne, v němž byl nález vyhlášen ve Sbírce zákonů (8. 7. 2010). Jeho nosné důvody lze uplatnit pouze do budoucna, nikoli pro situace, kdy provedení prohlídky jiných prostor a pozemků nařídil v souladu s tehdy platným a účinným zněním § 83a odst. 1 trestního řádu státní zástupce nebo se souhlasem státního zástupce policejní orgán. Proto v těchto případech pouhý nedostatek souhlasu soudce s provedením prohlídky jiných prostor a pozemků nezakládá porušení ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod. To jednoznačně vyplývá i ze stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st 31/10 ze dne 14. 12. 2010.

Stěžovatel také namítal, že souhlas státního zástupce s vydáním příkazu k prohlídce nebyl udělen předem (policejní orgán vydal písemný příkaz k prohlídce dne 25. 3. 2008, zatímco podpis státního zástupce, vyjadřující souhlas s prohlídkou, je datován dnem 26. 3. 2008). K tomu Ústavní soud uvedl, že požadavek předchozího souhlasu státního zástupce, obsažený v tehdy platném znění § 83a trestního řádu, je třeba vztáhnout až k okamžiku předcházejícímu zahájení prohlídky. Jelikož v daném případě byla prohlídka provedena až dne 27. 3. 2008, byl zákonný požadavek předchozího souhlasu dodržen.

Bylo sice možné souhlasit s námitkou stěžovatele, že na písemném vyhotovení příkazu k prohlídce ani v protokolu o provedení prohlídky není náležitě zdůvodněno, proč je úkon pokládán za neodkladný a proč je tudíž prováděn před zahájením trestního stíhání. Toto pochybení by za jiných skutkových okolností mohlo být posuzováno jako porušení práva na spravedlivý proces; v nyní posuzované věci a vzhledem ke konkrétním okolnostem případu však nedosáhlo ústavněprávní dimenze.

Ústavní soud ústavní stížnost zamítl, neboť neshledal porušení žádného ze stěžovatelem uváděných základních práv a svobod.

### Právo vlastnit majetek

Také v minulém roce patřila majetková práva k oblasti, která podléhala častému přezkumu Ústavním soudem. V souvislosti s ochranou vlastnictví se Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti zabýval pojmy dobré mravy a dobrá víra. Řešil například otázku posuzování dobré víry ve správnost údajů v katastru nemovitostí při nabytí nemovitosti od nevlastníka (nález sp. zn. I. ÚS 3061/11 ze dne 13. 8. 2012, nález sp. zn. I. ÚS 3314/11 ze dne 2. 10. 2012 a nález sp. zn. II. ÚS 800/12 ze dne 28. 11. 2012).

Pokud se týče dobrých mravů, Ústavní soud nálezem sp. zn. I. ÚS 1826/11 ze dne 7. 3. 2012 zrušil rozhodnutí, které dle jeho názoru poskytovalo ochranu straně sporu jednající v rozporu s dobrými mravy (bance), bez zohlednění základních práv strany druhé (bývalé manželky, jež měla splácet dluh za bývalého manžela). Podobně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3653/11 ze dne 5. 6. 2012 se Ústavní soud zabýval aplikací zásady souladu výkonu práv s dobrými mravy v řízení o vyklizení bytu.

Předmětem rozhodování Ústavního soudu byla také sousedská práva. V nálezu sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 se Ústavní soud vyjádřil k dotčení majetkových práv vlastníka pozemní komunikace, kterému byla uložena povinnost zdržet se rušení vlastníků sousedících nemovitostí hlukem za situace, kdy však nebyl provozovatelem této komunikace.

*Nález sp. zn. I. ÚS 451/11: Právo vlastnit majetek a povinnost vlastníka pozemní komunikace chránit vlastníky sousedících nemovitostí před hlukem z této komunikace*

Na návrh stěžovatele hlavního města Prahy zrušil I. senát Ústavního soudu nálezem ze dne 11. 1. 2012 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 22 Cdo 3281/2008-273 ze dne 24. 11. 2010 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 54 Co 390/2007-203 ze dne 30. 1. 2008 pro rozpor s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Rozsudkem obvodního soudu byla zamítnuta žaloba, jíž se vedlejší účastníci domáhali, aby byla stěžovateli coby vlastníku pozemní komunikace sousedící s nemovitostmi vedlejších účastníků uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu předmětné komunikace. K odvolání vedlejších účastníků městský soud rozsudek obvodního soudu změnil tak, že žalobě v celém rozsahu vyhověl, a pro splnění uložené povinnosti stanovil lhůtu jednoho roku. Nejvyšší soud stěžovatelovo dovolání odmítl, neboť jeho námitky shledal nedůvodnými. Stěžovatel namítal, že Nejvyšší soud nesprávně vyhodnotil vztah mezi veřejným právem na straně jedné (zaměřeným zemjéna na ochranu veřejného zdraví) a právem soukromým, tj. ustanoveními občanského zákoníku týkajícími se tzv. sousedských práv. V této souvislosti stěžovatel upozornil především na skutečnost, že z titulu vlastnického práva nemůže ovlivnit imise vznikající na pozemní komunikaci, jejímž je sice vlastníkem, ale nikoliv provozovatelem, a proto v dané věci nelze aplikovat § 127 odst. 1 občanského zákoníku.

Ústavní soud ve vztahu ke stěžovatelově hlavní námitce, podle níž nejvyšší i městský soud dostatečně nezohlednily specifika užívání místní pozemní komunikace a důsledky automobilového provozu pro okolní nemovitosti, uvedl, že obecné soudy nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva, tj. „míru přiměřenou poměrům.“ Tato podmínka je přitom z pohledu testu proporcionality souladná s ústavními principy omezení jednoho ze základních práv – práva na ochranu majetku. Podle Ústavního soudu obecné soudy v situaci kolize dvou základních práv neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací, čímž zasáhly ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva stěžovatele. Ústavní soud připustil, že stěžovatel (obec) je jakožto vlastník pozemní komunikace povinen strpět její obecné užívání bez možnosti ovlivňovat provoz na ní, přičemž toto oprávnění náleží silničnímu správnímu úřadu. Protože však stěžovatel nevyvíjí žádnou činnost, jíž lze ovlivnit provoz na pozemní komunikaci, nelze mu dle Ústavního soudu uložit povinnost zdržet se rušení hlukem, jenž pochází právě z provozu předmětné pozemní komunikace. Způsobem, jakým obecné soudy posoudily kolizi

základních práv vedlejších účastníků a stěžovatele, porušily dle Ústavního soudu právo stěžovatele vlastnit a pokojně užívat majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a uložily stěžovateli povinnost jdoucí nad rámec ústavního rámce omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a proto Ústavní soud jejich rozhodnutí zrušil.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 76/12 ze dne 7. 8. 2012 se Ústavní soud vyslovil ke střetu práva vlastníka, který hodlá svobodně naložit se svým pozemkem, na němž se nachází ložisko nevyhrazeného nerostu, s tvrzeným „právem“ na provedení rekultivačních prací odvozovaným z povinnosti právního předchůdce rekultivovat jím vytěžený prostor. Konstatoval, že rekultivaci pozemku, kterou je povinen provést subjekt odlišný od aktuálního vlastníka pozemku, je nutno chápat jako povinnost k odstranění či napravení způsobené škody, nikoliv jako právo nakládat s cizím pozemkem bez souhlasu vlastníka.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 295/10 ze dne 7. 11. 2012 se Ústavní soud věnoval problematice vydědění tzv. neopomenutelných dědiců. Po zvážení okolností daného případu poskytl Ústavní soud ochranu autonomii vůle zůstavitele, který si přál své potomky (včetně jejich potomeků) vydědit.

*Nález sp. zn. I. ÚS 295/10: K podmínkám vydědění*

Stěžovatelka požadovala zrušení rozhodnutí okresního soudu (včetně navazujících rozhodnutí o opravných prostředcích), kterým bylo určeno, že potomci zůstavitele (manžela stěžovatelky) nejsou vydědění. Okresní soud v tomto rozhodnutí na základě provedeného dokazování konstatoval, že nebylo prokázáno, že by byly splněny zákonné důvody vydědění, tedy že by bylo trvalé neprojeování zájmu a neposkytnutí pomoci zůstaviteli takové intenzity, že by zakládalo rozpor s dobrými mravy. Soud připustil, že vztahy mezi zůstavitelem (otcem) a jeho syny (žalobci) nebyly vždy ideální, měl však za to, že intenzita narušení vzájemných vztahů nebyla taková, že by zůstavitel vydědil žalobce důvodně. Ze svědeckých výpovědí shrnul, že přestože žalobci o otce projevovali zájem, navštěvovali ho v nemocnicích, lázních, příležitostně v jeho bydlišti, zůstavitel měl občas rozdílnou představu o vzájemných

vztazích, chtěl častější kontakty a i s ohledem na svoji nemoc hůře snášel případné vzájemné konfliktní situace, které normálně rodinný život přináší.

Meritem sporu posuzovaného Ústavním soudem bylo tudíž posouzení existence důvodů pro vydědění zůstavitelových synů, na čemž závisel i rozsah dědění majetku stěžovatelkou.

Ústavní soud se nejdříve vyjádřil na adresu důvodů, na nichž bylo vydědění v daném případě založené. Konstatoval, že neposkytnutí potřebné pomoci zůstaviteli ve stáří, v nemoci nebo v jiných závažných případech musí být v rozporu s dobrými mravy. Dále uvedl, že musí jít o pomoc, která byla pro zůstavitele objektivně potřebná, o níž potomek věděl nebo mohl vědět, kterou s přihlédnutím ke všem okolnostem byl schopen objektivně poskytnout a jejíž poskytnutí zůstavitel neodmítal. U druhého z důvodů sice občanský zákoník výslovně nepožaduje posuzovat neprojeování trvalého zájmu o zůstavitele z hlediska dobrých mravů. Avšak neostrá formulace, kterou použil zákonodárce („opravdový zájem, který by jako potomek projevovat měl“), vede dle Ústavního soudu k závěru, že také v tomto případě bude konkrétní jednání potomka třeba posoudit nejen z hlediska obecného pojetí dobrých mravů ve společnosti, ale zohlednit také velikost, zvyklosti, sociální postavení, náboženské založení rodiny zůstavitele, zájem zůstavitele na udržování rodinných vztahů s potomkem apod.

Podle Ústavního soudu je i u jednostranných právních úkonů potřeba (bez zřetele, zda jsou adresované či neadresované) respektovat na prvním místě projev vůle zůstavitele a poskytnout mu principiální ochranu. I na posuzování platnosti jednostranných právních úkonů je potřeba vztáhnout zásadu, podle které musí být upřednostněn výklad, který nezakládá neplatnost úkonu, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady. V dané věci však obecné soudy zůstavitelově vůli ochranu v tomto smyslu neposkytly a přiklonily se, byť důkazy, tj. svědecké výpovědi, nevedly k jednoznačným závěrům, k výkladu opačnému. Proto tato jejich rozhodnutí zrušil.

### Majetkové restituce

Ačkoliv od realizace majetkových restitucí uběhlo již téměř dvacet let, nadále tato problematika tvoří agendu ústavního soudnictví. Konečně, i v roce 2012 se Ústavní soud zabýval restitučními otázkami poměrně často. Novější agendu Ústavního soudu pak tvoří restituce církevního majetku, resp. návrhy církevních právnických osob, které se v situaci neexistence speciálního restitučního zákona domáhají vrácení majetku dle obecných občanskoprávních předpisů, nebo s odkazem na to, že od přijetí tzv. blokačního ustanovení v § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, již uběhlo nepřipustně mnoho let.

Například v nálezu sp. zn. I. ÚS 718/11 ze dne 26. 6. 2012 se vyslovil k ústavní neakceptovatelnosti námitky promlčení restitučního nároku vznesené v rozporu s dobrými mravy. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2758/10 ze dne 4. 4. 2012 dospěl k závěru o porušení práva vlastnit majetek v důsledku přepjatého formalismu při posuzování restitučního nároku a v nálezu sp. zn. II. ÚS 3120/10 ze dne 29. 8. 2012 se pak Ústavní soud zabýval zmíněnými restitucemi církevního majetku.

V souvislosti s restitucemi se Ústavní soud zabýval i otázkou legitimního očekávání zmnožení majetku. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2989/09 ze dne 25. 4. 2012 konstatoval, že za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí právní úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva. V případě restitučních nároků je tak třeba zachovat legitimní očekávání oprávněné osoby.

*Nález sp. zn. I. ÚS 2989/09: Libovůle státu a nepřipustná pravá retroaktivita v řízeních o restitučních nárocích*

Rozsudkem okresního soudu byla žalovanému Pozemkovému fondu České republiky (dále jen „žalovaný“) uložena povinnost uzavřít se stěžovateli coby osobami oprávněnými smlouvu o převodu konkrétních pozemků, a to na zá-

kladě pravomocného rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 2. 9. 2005. Stěžovatelé žádali o převedení pozemků do svého spoluvlastnictví v roce 2005 nejméně třikrát, žalovaný však zůstal nečinný, později uváděl irelevantní důvody ohledně náhradních pozemků a nakonec s poukazem na ustanovení § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen „zákon o půdě“), které v době zahájení případu neexistovalo, odmítl požadované pozemky převést bez veřejné nabídky. Stěžovatelé neuspěli ani s opravnými prostředky.

Ústavní soud s ohledem na skutkové okolnosti případu konstatoval, že stěžovatelé mohli na základě výše uvedeného rozhodnutí pozemkového úřadu legitimně očekávat, že jejich nárok na vydání pozemků bude uspokojen, žalovaný splní svou zákonnou povinnost, a tím naplní účel zákona o půdě. Tím, že žalovaný ani po opakovaných žádostech stěžovatelům pozemky nepřevedl a později sofistikovaně argumentoval ustanovením § 11a zákona o půdě, podle něhož stěžovatelé zvolili nesprávný postup, se podle Ústavního soudu dopustil libovůle a liknavosti. Tento protiústavní postup žalovaného soudu dopustil libovůle a liknavosti. Tento protiústavní postup žalovaného přitom obecné soudy nezhojily (s výjimkou soudu okresního) a navíc uplatnily při výkladu a aplikaci zákona o půdě pravou retroaktivitu, když na případ stěžovatelů v rozporu s principem právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo aplikovaly ustanovení § 11a zákona o půdě. Ústavní soud se nezotožnil s názorem krajského soudu, podle něhož příslušná novela zákona o půdě neobsahovala přechodná ustanovení, a proto se jí řídí i nároky, které byly u žalovaného uplatněny před její účinností. S odkazem na svůj nález sp. zn. I. ÚS 505/05 ze dne 24. 4. 2006 (N 87/41 SbNU 121) Ústavní soud uvedl, že „za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí právní úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva.“ To se však v dané věci nestalo.

Protože postup soudů vykazoval dle Ústavního soudu prvky libovůle a porušoval princip právní jistoty a legitimní očekávání stěžovatelů dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, měl za následek porušení práv stěžovatelů garantovaných čl. 11

a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud proto napadená rozhodnutí zrušil.

### Nucené omezení vlastnického práva, ukládání daní a poplatků

Do této kategorie spadají rozličné případy omezení vlastnického práva z titulu působení veřejného zájmu. Z judikatury Ústavního soudu v roce 2012 lze vybrat například rozhodnutí týkající se zákazu těžby dřeva v národní přírodní rezervaci, v němž Ústavní soud řešil otázku, zda za takové omezení přísluší nejen náhrada tzv. zvýšených nákladů, ale též ušlého zisku. Přiklonil se přitom k restriktivnímu výkladu, když akceptoval předchozí závěr obecných soudů s tím, že za takové omezení nemá vlastník dotčeného lesa nárok na náhradu ušlého zisku (viz nález sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012).

#### *Nález sp. zn. IV. ÚS 2005/09: Právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva (zákaz těžby dřeva)*

Stěžovatel hospodařil na základě nájemní smlouvy na lesních pozemcích obcí, na nichž byla vyhláškou Ministerstva životního prostředí vyhlášena národní přírodní rezervace. Uvedené ministerstvo (vedlejší účastník řízení) a Ministerstvo zemědělství schválily lesní hospodářský plán, který zakazoval těžit dřevo. Stěžovatel požadoval po vedlejším účastníkovi náhradu újmy [§ 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)]. Obvodní a městský soud žalobu zamítly. Nejvyšší soud při zamítnutí dovolání uvedl, že zákaz těžby dřeva představuje zákoné omezení hospodaření v lese zvláštního určení podle § 36 odst. 3 lesního zákona, které zakládá nárok na náhradu zvýšených nákladů, nikoliv však na náhradu ušlého zisku za neprovedenou těžbu dřeva.

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.) posuzoval oprávnění orgánů ochrany přírody provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí a ukládat tomu odpovídající povinnosti vlastníkům a nájemcům pozemků, případně v nálezu

sp. zn. IV. ÚS 652/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 202/47 SbNU 613) posuzoval uložení povinnosti vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem umožnit vstup na pozemky jiným osobám. V těchto případech musí být respektována „spravedlivá rovnováha“ mezi imperativem obecného zájmu a ochranou základních práv jednotlivce.

V projednávané věci týkající se náhrady za nucené omezení užívání lesa Ústavní soud konstatoval, že zásah sledoval legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích. Dále uvedl, že zákonné omezení hospodaření, které je spojeno s nárokem vlastníka na náhradu zvýšených nákladů, nikoliv na náhradu ušlého zisku, lze považovat za opatření nezbytné k ochraně obecného zájmu. Omezení vlastnictví vycházející z výše uvedených zásad není v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Z dalších typových případů omezení vlastnického práva lze zmínit posuzování vzniku tzv. veřejných věcných břemen. Na své předchozí rozhodování v těchto věcech [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 14/36 SbNU 155; 134/2005 Sb.)] navázal Ústavní soud v loňském roce například nálezem sp. zn. I. ÚS 3756/11 ze dne 18. 9. 2012, v němž posuzoval ústavní stížnost společenství vlastníků bytových jednotek, které namítalo neexistenci věcného břemene k umístění výměníkové stanice s ohledem na překročení její limitní plochy.

#### *Nález sp. zn. I. ÚS 3756/11: Posuzování vzniku tzv. veřejných věcných břemen*

Obvodní soud zamítl žalobu stěžovatele proti žalované plynárenské společnosti na vyklizení nebytových prostor, v nichž měla umístěnu výměníkovou stanici, když dovodil, že vedlejšímu účastníkovi vzniklo věcné břemeno ze zákona. Městský soud rozsudek obvodního soudu potvrdil, avšak Nejvyšší soud jej zrušil. Městský soud pak rozsudek soudu prvního stupně znovu potvrdil s odůvodněním, že právo odpovídající věcnému břemeni vzniklo vydržením na základě omluvitelného právního omylu vedlejšího účastníka, neboť ten vycházel z předchozí interpretace uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 990/2002, podle které vznik zákonného věcného břemene bylo

nutno i *ex post* dovodit, jinak řečeno „v pochybnostech preferovat“ a překročení limitní výměry 30 m2 nebylo na překážku vzniku věcného břemene ze zákona. Nejvyšší soud dovolání stěžovatele odmítl. Podle stěžovatele právo odpovídající věcnému břemeni nevzniklo, protože držitel nebyl v dobré víře, jelikož věděl, že výměníková stanice svou výměrou překračuje limitní výměr stanovený zákonem.

Ústavní soud ve vyhovujícím nálezu konstatoval, že na omezení práv vlastníků nemovitostí zatížených tzv. veřejnými věcnými břemeny nutno nahlížet tak, že přednost musí mít interpretace restriktivní; jinak by došlo k neproporčinnému omezení vlastnického práva a k pomínutí soukromoprávního prvku, který je v těchto právních vztazích nezbytné více akcentovat. Ústavní soud v této konkrétní věci zjistil, že odůvodnění rozhodnutí obecných soudů v dané věci představovalo argumentaci v kruhu a zásadně opomíjelo okolnosti daného případu. Především obecné soudy nedostatečně právně zhodnotily námitku stěžovatele (vlastníka nemovitostí zatížené věcným břemenem) týkající se nadlimitního rozměru výměníkové stanice a rovněž námitku nesprávného hodnocení doby vydržení věcného břemene. Obecné soudy nadřadily legitimní zájem provozovatele technického zařízení nad ochranu vlastnického práva vlastníka. Svými rozhodnutími tak v důsledku vytvořily nerovné postavení mezi jednotlivými vlastníky omezenými různě velikými vestavbami v jejich nemovitostech. Porušily princip přiměřenosti, jelikož otázku překročení výměry vyložily nepřiměřeně okolnostem, a to k tíži stěžovatele.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že obecné soudy svými rozhodnutími porušily stěžovatelovo základní právo na spravedlivý proces a na ochranu vlastnictví podle čl. 36 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a rovněž porušily zákaz libovůle zakotvený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Těmto běžným případům omezení vlastnického práva se v loňském roce vymykal nález, který se zabýval problematikou nároku na náhradu za majetek zanechaný někdejšími československými občany na území Podkarpatské

Rusi, resp. Zakarpatské Ukrajiny, které bylo po druhé světové válce postoupeno ve prospěch SSSR. Ústavní soud ve svém rozhodnutí zohlednil především existenci zákona č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik. Přitom akcentoval to, aby k tomuto zákonu a jeho účelu bylo přihlíženo též obecnými soudy, byť by rozhodovaly o žalobách podaných před existencí tohoto zákona.

*Nález sp. zn. I. ÚS 2050/11: Náhrada za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině*

Stěžovatelé se coby potomci osob, jež zanechaly nemovitý majetek na území Zakarpatské Ukrajiny, domáhali po Ministerstvu financí náhrady za tento majetek v celkové výši 7 047 108 Kč. Ministerstvo žádosti stěžovatelů nevyhovělo s odůvodněním, že zanechaný majetek převyšuje svým rozsahem definici rodinného domku ve smyslu vyhlášky č. 57/1957 Ú. l., kterou se vydávají prováděcí předpisy k zákonu o hospodaření s byty, a proto se za něj náhrada neposkytuje. K rozkladu stěžovatelů ministr financí předmětné rozhodnutí potvrdil, načež stěžovatelé proti jeho rozhodnutí podali žalobu. Obvodní soud nejprve řízení přerušil do skončení zákonodárného procesu o návrhu zákona na zmírnění majetkových křivd československých občanů, již zanechali svůj majetek na území Zakarpatské Ukrajiny, a následně napadeným rozsudkem žalobu stěžovatelů zamítl. Obvodní soud konstatoval, že závazek odškodnění vyplývající z mezinárodní smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik byl do vnitrostátního práva recipován zákonem č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou, na jehož základě byly přijaty prováděcí vyhlášky č. 43/1959 Ú. l., o přihlášení k náhradě za majetky na Zakarpatské Ukrajině podle zákona č. 42/1958 Sb., a č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny. Druhá z vyhlášek přitom vymezovala povahu majetku, za nějž se náhrada poskytuje, tak, že tento majetek musí mj. splňovat charakteristiku

rodinného domku, jenž byl definován vyhláškou č. 57/1957 Ú. l. Podle obvodního soudu nemovitost, kterou na území Zakarpatské Ukrajiny zanechali právní předchůdci stěžovatelů, definici rodinného domku přesahuje, a proto za ni nemůže být poskytnuta náhrada. K odvolání stěžovatelů městský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Stěžovatelé namítali, že dne 1. 10. 2009 nabyl účinnosti zákon č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik, v jehož důsledku zanikl důvod, pro nějž byla jejich žaloba zamítnuta.

Ústavní soud s odvoláním na čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky uvedl, že prohlášení, podle něhož je Česká republika právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana, je třeba chápat jako základní interpretační vodítko činnosti všech orgánů státní moci České republiky. Podle Ústavního soudu lze z principu materiálního právního státu odvodit, že i při zachování kontinuity se „starým právem“ (tj. s právem z období komunistického režimu) je třeba interpretaci a aplikaci právních norem podřídít jejich obsahově materiálnímu smyslu. S odkazem na své nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.) pak Ústavní soud upozornil, že ani při výkladu práva, jež má svůj historický původ (tj. v dané věci při výkladu výše uvedených vyhlášek), nelze odhlížet od současných zásad materiálního právního státu. Proto i výklad sebestarších norem nemůže být proveden bez ohledu na dnes platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu.

Ústavní soud, vycházeje v projednávané věci z uvedených maxim, připomněl, že průvodním znakem všech norem upravujících odškodnění osob, které svůj majetek zanechaly na Podkarpatské Rusi, je snaha o napravení, resp. zmírnění majetkových křivd. V dané věci proto podle Ústavního soudu měly obecné soudy i při absenci intertemporálních ustanovení zákona č. 212/2009 Sb., jež by vymezovala dopad výše uvedených vyhlášek na nárok stěžovatelů, zvolit takový výklad, jenž by co nejvíce šetřil základní právo stěžovatelů

vlastnit majetek, resp. jejich legitimní očekávání. Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy dostatečně nesledovaly účel zákona č. 212/2009 Sb. a zejména nezohlednily vůli zákonodárce rozšířit rozsah náhrad za majetek zanechaný na území Podkarpatské Rusi (tj. na Zakarpatské Ukrajině) nad rámec vymezený původními právními předpisy. V důsledku toho došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ve vztahu k zásahům státu do práva vlastnit majetek se Ústavní soud zaměřil také na oblast daní a poplatků. Stalo se tak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012, ve kterém Ústavní soud posuzoval zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren, a nálezu sp. zn. II. ÚS 431/11 ze dne 7. 3. 2012, ve kterém posuzoval následky pozdější změny názoru Ústavního soudu, pokud jde o požadavek existujícího podzření před vlastním zahájením daňové kontroly.

## Politická práva

### Právo na informace

Pokud jde o právo na informace v judikatuře Ústavního soudu za rok 2012, lze upozornit na důležité rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 171/12 ze dne 15. 5. 2012, které se týkalo sporu mezi vydavatelkou bulvárního tisku a prominentní (veřejně činnou) osobou. Ústavní soud v něm uvedl, že zejména bulvární média mnohdy zneužívají svobody slova a práva na informace, avšak právní obrana proti takovému zneužívání nemůže spočívat v absolutních zákazech. Občanský zákoník i tiskový zákon totiž obsahují dostatečné prostředky na ochranu proti zneužívání svobody slova a práva na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jejichž smyslem je postihovat právě jednotlivé excesy, nikoliv stanovovat absolutní zákazy. V tomto nálezu také Ústavní soud konstatoval, že veřejnost má právo být informována o okolnostech, které se týkají osoby veřejně činné, byť se primárně jedná o případ manžela veřejně činné osoby.

*Nález sp. zn. II. ÚS 171/12: Ochrana soukromí versus právo na informace ve vztahu k osobám veřejně činným*

Žalobkyně se žalobou podanou u městského soudu domáhala ochrany osobnosti, a to uložením povinnosti stěžovatelce zdržet se v periodickém tisku, jehož je vydavatelkou, uveřejňování podobizny a jména a příjmení žalobkyně v souvislosti se sdělováním informací o dopravní nehodě jejího manžela, vůči němuž bylo vedeno trestní stíhání. Městský soud její žalobě v celém rozsahu vyhověl. K odvolání stěžovatelky pak vrchní soud rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala, že postupem obecných soudů došlo k zásahu do jejího základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a to zejména v důsledku nepřipustné extenzivní formulace zdravotovacího výroku, který stěžovatelce znemožňuje poskytovat i takové informace týkající se předmětné dopravní nehody, které nejsou způsobilé zasáhnout do osobnostních práv vedlejší účastnice, a dokonce ani takové, jejichž zveřejnění by bylo ve veřejném zájmu.

Ústavní soud primárně odkázal na svůj nález sp. zn. IV. ÚS 154/97 ze dne 9. 2. 1998 (N 17/10 SbNU 113), kde vyslovil názor, že při střetu práva na informace s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým. Dále uvedl, že ve vztahu k osobám veřejně známým či politicky činným vychází z přesvědčení, že právo kritiky (čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), které je neoddělitelnou součástí svobody projevu a práva na informace, musí respektovat rovnováhu mezi tímto právem a osobnostními právy konkrétního subjektu a nemůže překračovat určité hranice spojené s atributy demokratické společnosti. Takto vymezené mantinely ve vztahu k fyzické osobě, která jedná či vystupuje jako „veřejná osobnost“, jsou širší než ve vztahu k osobě soukromé.

Ústavní soud konstatoval, že v době, kdy vycházely inkriminované články a kdy rozhodovaly obecné soudy, zastávala vedlejší účastnice veřejnou

funkci místopředsedkyně Rady České televize a jednalo se tak o významné postavení v oblasti sdělovacích prostředků. Proto samotnou informaci o vážné dopravní nehodě manžela vedlejší účastnice s uvedením jeho rodinné vazby na ni nelze chápat jako zásah do ryze soukromé sféry. Na druhé straně však platí to, že způsob referování o dané události nemůže být veden takovým způsobem, že dojde k zásahu do osobnostních práv veřejně činné osoby, a to bezdůvodným zdůrazňováním faktu rodinné vazby mezi osobou mající účast na trestně postižitelném jednání a touto osobou, a to takovým způsobem, že se ve skutečnosti z podávané zprávy vytrácí její informační podstata a stává se z ní prostředek dehonestace veřejné osoby, vedoucí až k vyvolání pocitu o její odpovědnosti za jednání osoby blízké, ačkoliv pro takový závěr nejsou žádné indicie. Ústavní soud proto neshledal z ústavněprávního hlediska žádný zásah do práva stěžovatelky na svobodu slova a práva na informace, pokud v souzeném případě obecné soudy na základě provedeného dokazování dospěly k závěru, že posuzovaným jednáním stěžovatelky došlo k zásahu do osobnostních práv vedlejší účastnice.

Co naopak Ústavní soud shledal jako zásah do práva na svobodu slova a práva na poskytování informací, byla formulace výroku napadeného rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zdržet se v periodickém tisku, jehož je vydavatelkou, uveřejňování podobizny a jména a příjmení vedlejší účastnice v souvislosti se sdělováním informací o ve výroku konkretizované dopravní nehodě jejího manžela. Takto formulovaný výrok obsahuje ve vztahu ke stěžovatelce absolutní zákaz sdělovat jakékoli informace související s předmětnou dopravní nehodou, a tím zasahuje do sféry veřejného zájmu na informace týkající se osob veřejně činných. Ústavní soud uvedl, že zejména bulvární média mnohdy zneužívají svobody slova a práva na informace, avšak obrana proti takovému zneužívání nemůže spočívat v absolutních zákazech. Občanský zákoník i tiskový zákon mají dostatečné prostředky na ochranu proti zneužívání svobody slova a práva na informace, jejichž smyslem je postihovat jednotlivé excesy, nikoliv stanovit absolutní zákazy.

### Svoboda projevu

Judikatura Ústavního soudu týkající se ústavně garantovaného práva/svobody projevu by se bez existence bulváru, resp. právních sporů mezi osobnostmi českého showbyznysu nemohla v roce 2012 nikterak rozšířit a vyvíjet, pokud by se na Ústavní soud neobrátil jeden z aktérů rozhlasové přestřelky známé jako „mercedes versus trabant“. Ústavní soud při řešení tohoto sporu dospěl k závěru, že zákonná omezení svobody projevu je třeba vykládat s respektem ke svobodě projevu a – je-li to nutné – pak i restriktivně, aby bylo možné zajistit její přiměřenou realizaci.

*Nález sp. zn. I. ÚS 823/11: Svoboda projevu výkonného umělce ve vazbě na ochranu dobrých mravů hospodářské soutěže („mercedes versus trabant“)*

Žalobkyně se v řízení před obecnými soudy domáhala po stěžovateli omluvy a zaplacení částky 500 000 Kč coby zadostiučinění za nemajetkovou újmu, jež jí měla vzniknout vyjádřením stěžovatele ze dne 29. 12. 2006 v zábavním rozhlasovém pořadu, kdy stěžovatel při srovnání pěveckých a uměleckých kvalit žalobkyně a své manželky uvedl, že obě umělkyně nelze srovnávat, obdobně jako nelze srovnávat mercedes a trabant, a že žalobkyně, jež měla v konkrétním muzikálu nahradit jeho manželku, muzikál svým výkonem „vlastně potopila“. Rozsudkem krajského soudu byla stěžovateli uložena povinnost zajistit na vlastní náklady uveřejnění omluvy žalobkyni v rozsudku specifikované rozhlasové stanici, deníku a internetovém deníku; v části směřující na zaplacení přiměřeného zadostiučinění v penězích byla žaloba zamítnuta. K odvolání stěžovatele vrchní soud rozsudek krajského soudu potvrdil, neboť podle jeho názoru je vztah mezi stěžovatelem a žalobkyní vztahem dvou soutěžitelů na poli zábavního průmyslu (stěžovatel byl do rozhlasového pořadu pozván jako manažer své manželky), čímž je také omezena stěžovatelova svoboda projevu. Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl stěžovatelovo dovolání jako nepřipustné. Stěžovatel namítal, že rozhodnutími obecných soudů bylo porušeno jeho právo na svobodný projev, neboť soudy vyhodnotily jeho příměry pronesené v nadsázce jako tvrzení skutečnosti.

Ústavní soud provedl v nálezu rozsáhlý exkurs do své vlastní judikatury, jakož i do judikatury Evropského soudu pro lidská práva a do odborné literatury týkající se svobody projevu ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přičemž se současně zaměřil na problematiku práva podnikat podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, jehož porušení se dovolávala žalobkyně v řízení před obecnými soudy. Při poměřování těchto dvou ústavně zaručených práv Ústavní soud upozornil, že zatímco omezení svobodného projevu provedená obyčejným zákonem (v dané věci ustanoveními obchodního zákoníku týkajícími se ochrany hospodářské soutěže) sledujícím přípustný účel nesmějí relativizovat svobodu projevu, je třeba je vykládat s respektem ke svobodě projevu a – je-li to nutné – pak i restriktivně, aby bylo možné zajistit přiměřenou realizaci svobody projevu samé, práva podnikat coby práva hospodářského a sociálního se lze dovolávat jen v mezích prováděcích zákonů.

Ústavní soud s ohledem na výše uvedené zkoumal, zda se obecné soudy při aplikaci a interpretaci omezujícího zákona (tj. § 44 a 50 obchodního zákoníku), jehož prostřednictvím se realizovalo právo žalobkyně dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, nedopustily omezení základního práva stěžovatele na svobodný projev, jež by vybočovalo z mezí ústavnosti. Podle Ústavního soudu měly obecné soudy v první řadě vzít v potaz charakter stěžovatelova projevu a kontext, v němž byly předmětné výroky proneseny. Obecné soudy pominuly, že stěžovatel se vyjadřoval v zábavním rozhlasovém pořadu pracujícím s nadsázkou; navíc stěžovatel je sice manažerem, ale především manželem jiné umělkyně, s níž žalobkyni srovnával. Z této pozice je podle Ústavního soudu nutno hodnotit stěžovatelovy výroky jako subjektivní názor, přičemž jej nelze sankcionovat za to, že se při odpovědi na otázku moderátora stran srovnání své manželky a žalobkyně neoprostil od citového pouta k manželce a v důsledku toho pronesl pro žalobkyni nelichotivý výrok. Obdobně posoudil Ústavní soud další stěžovatelův výrok týkající se ukončení muzikálu, v němž měla žalobkyně nahradit stěžovatelovu manželku. Podle Ústavního soudu nemohl žádný rozumný interpret chápat stěžovatelovo tvrzení o tom, že žalobkyně muzikál „vlastně potopila,“ jinak než jako vyjádření

subjektivního, podjatého a nadsazeného hodnocení odpovědnosti žalobkyně za stažení muzikálu. I kdyby stěžovatelovo tvrzení bylo posouzeno jako tvrzení faktů, nedosahuje podle názoru Ústavního soudu intenzity, jež by byla v demokratické společnosti netolerovatelná. Obecné soudy věc nesprávně hodnotily jako střet dvou základních práv soukromých osob, ačkoliv se jednalo o konflikt práv osob působících ve veřejném životě, a nedůvodně upřednostnily právo žalobkyně před základním právem stěžovatele. Ústavní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí obecných soudů porušila stěžovatelovo právo na svobodný projev dle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a proto zrušil napadené rozhodnutí Nejvyššího a vrchního soudu, přičemž z důvodu minimalizace zásahů do činnosti obecných soudů nevyhověl návrhu na zrušení rozsudku krajského soudu.

### Volební právo

Dozvuky komunálních voleb, resp. jejich opakování v některých obcích, rezonují také ve volební judikatuře Ústavního soudu za rok 2012. Ústavní soud byl opětovně konfrontován s problematikou účelového přihlašování se voličů k trvalému pobytu, kterou řešil již v předcházejícím roce – zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 59/10 ze dne 4. 5. 2011 (N 84/61 SbNU 299) a sp. zn. Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. 5. 2011 (N 85/61 SbNU 315) – v nichž konstatoval, že při posuzování platnosti voleb je třeba, aby obecné soudy posuzovaly materiálně (nikoliv jen formálně) účel změny trvalého pobytu voličů, pokud tato svou intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky. Tato východiska zopakoval také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/11 ze dne 22. 5. 2012, byť již s opačným výsledkem na posouzení konkrétní volební situace.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/11: Volby do obecního zastupitelstva obce Bohy v letech 2010 a 2011, otázka účelového přihlašování se voličů k trvalému pobytu*

Plénium Ústavního soudu zamítlo citovaným nálezem ze dne 22. 5. 2012 návrh několika stěžovatelů na zrušení usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 11. 2011 č. j. 30 A 47/2011-141, kterým byl zamítnut jejich návrh na prohlášení neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Bohy konaných v říjnu 2011,

neboť dospěl k závěru, že tímto usnesením nebyla porušena práva stěžovatelů na spravedlivý proces ani principy volebního práva a soutěže politických stran.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti namítali, že krajský soud se vůbec nezabýval zásadní otázkou, tj. zda 45 osob přihlášených k trvalému pobytu v obci před volbami konanými v říjnu 2010 a dubnu 2011 na jejím území žilo a mělo v úmyslu se zde skutečně zdržovat, jakož i otázkou s tím související, tedy zda je dána jistota či alespoň vysoká míra pravděpodobnosti ovlivnění výsledků voleb tímto jednáním. Je však třeba připomenout, že krajský soud v předchozích řízeních původní volby do obecního zastupitelstva konané v řádném termínu (říjen 2010) i prvé opakované volby (duben 2011) zrušil, přičemž porušení zákonných pravidel voleb shledal v tom, že před jednotlivými termíny voleb se k trvalému pobytu v obci přihlásil podezřele vysoký počet osob, což výsledky voleb ovlivnilo. V aktuálním řízení vyšel krajský soud z toho, že se návrh opírá o stejné okolnosti nastalé nejpozději před termínem prvních opakovaných voleb a není již tvrzeno, že by v období mezi prvými a druhými opakovanými volbami docházelo k dalším obdobným praktikám majícím vliv na regulérnost a zákonnost podruhé opakovaných voleb. Krajský soud se tak zaměřil na posouzení, zda je více než šest měsíců, které uplynuly od opakovaných voleb prohlášených za neplatné a během kterých se na situaci nic podstatného nezměnilo, dobou dostatečně dlouhou na to, aby došlo ke změně pohledu na regulérnost dalších opakovaných voleb.

Ústavní soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obecného soudu zjistil, že krajský soud vycházel z judikatury Ústavního soudu týkající se účelového přihlašování voličů k trvalému pobytu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 59/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/11); navíc z odůvodnění jeho rozhodnutí plyne teze, dle níž je chybou formalisticky zúžit přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), a neposoudit zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu občanů bezprostředně před volbami na volební proces jako takový. Právě fakt, že bezprostředně před nyní přezkoumávaný-

mi volbami se již situace nezměnila a ke změně trvalého pobytu u určitého počtu voličů bezprostředně před volbami nedošlo, byl jedním z důvodů pro jeho názorový posun oproti rozhodnutím stran předcházejících voleb. Dle Ústavního soudu byl zmíněný parametr bezprostřednosti vyložen správně a způsobem vystihujícím specifické skutkové okolnosti tohoto konkrétního případu. Obecně se sice přičí připustit, aby pouhé prodlužování protiprávního stavu vedlo k jeho legalizaci, zde však bylo třeba brát do úvahy, že časový odstup může změnit náhled na regulérnost voleb.

Podle názoru Ústavního soudu bylo třeba brát ohled i na to, že tzv. formální občané jsou vlastníci či uživatelé rekreačních objektů nacházejících se na území obce. Z toho lze usuzovat, že k obci určité pouto mají a mohou mít zájem podílet se na správě obecních záležitostí. Je sice otázkou, zda je žádoucí, aby rekreatií podstatným způsobem a na úkor „stálých“ obyvatel ovlivňovali rozhodování o směřování obce; pokud však umožňuje právní úprava hlásit se k trvalému pobytu v rekreačním objektu, těžko je lze vyřazovat z účasti na volbách. I v tomto aspektu tak nejde o situaci identickou s tou, jaká byla řešena ve zmíněných nálezech, kdy se k trvalému pobytu přihlašovaly osoby bez jakékoliv vazby k dané obci. Krajský soud navíc musel zvažovat, zda i podruhé opakované volby pro stejnou vadu zruší, přičemž s pravděpodobností blížící se jistotě i další opakované volby proběhnou ve stejných podmínkách, neboť samotné zrušení voleb se do stavu evidence obyvatel nijak nepromítne, či zda upřednostní kolektivní zájem na řádném fungování obce. Krajský soud se přitom z akceptovatelných důvodů přiklonil právě k poslední zmíněnému zájmu.

Ústavní soud uzavřel, že jako regulérní lze – při zvážení konkrétních okolností případu – hodnotit volby do obecního zastupitelstva, i když trvá stav, na jehož základě byly dřívější volby prohlášeny za neplatné z důvodu účelového přihlašování se voličů k trvalému pobytu v obci; to mj. za předpokladu, že k danému účelovému jednání nedochází bezprostředně před volbami, přičemž i v důsledku uplynutí určité doby lze usuzovat na pouto „nových“ občanů k příslušné obci. Zároveň však zopakoval apel na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev

obcí nezměnit tak, aby bylo znemožněno či alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

## Hospodářská a sociální práva

### Právo podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost

Ochrana práv patřících do oblasti hospodářských, sociální a kulturních práv náleží k frekventovaným oblastem přezkumu ze strany Ústavního soudu. Judikatura Ústavního soudu byla v uplynulém roce obohacena o několik významných rozhodnutí spadajících do této kategorie. Pokud jde o právo na podnikání, lze upozornit na nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.), v němž Ústavní soud rozhodoval o ústavnosti právní úpravy směřující k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření a současně posuzoval otázku jejího retroaktivního působení.

#### *Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11: Zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren*

Ústavní soud zamítl nálezem ze dne 15. 5. 2012 návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení zákonů, jimiž byly zavedeny odvody za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu od 1. 12. 2009 do 31. 12. 2010, jimiž došlo ke zdanění bezúplatně nabytých povolenek na emise skleníkových plynů a bylo zrušeno osvobození od daně z příjmu v případě energetiky na bázi obnovitelných zdrojů. Podle navrhovatelů byla napadená ustanovení v rozporu s právem vlastnit majetek, resp. právem na ochranu proti zásahu do pokojného užívání majetku (ve spojení s porušením principu legitimního očekávání), se svobodou podnikání a se základními náležitostmi demokratického a právního státu, neboť všechna trpěla zpětnou účinností. Měla být porušena i ústavní zásada rovnosti před zákonem.

Při vlastním posouzení vzal Ústavní soud za východisko situaci, která vedla k přijetí této úpravy. Jednalo se o stav, kdy rychlý rozvoj výroby energie z ob-

novitelných zdrojů energie, který byl způsoben zejména skokovým pádem cen fotovoltaických panelů, způsobil růst výše nákladů na její financování, což vedlo k přehodnocení dosavadního postoje státu k veřejné podpoře výroby této energie. Ústavní soud shledal, že toto opatření mělo charakter tzv. nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná; o pravou retroaktivitu se nejednalo, neboť předmětem odvodu není elektřina vyrobená před účinností zákona. I přes toto konstatování se však jednalo o opatření mající za následek snížení podpory výrobcům, jimž patnáctiletá doba garancí počala plynout před účinností novely.

Ústavní soud neshledal na straně dotčených provozovatelů fotovoltaických elektráren ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměřování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení. Současně shledal v souvislosti se zachováním návratnosti investice do daného typu elektráren, a tím i zachování podstaty a smyslu dotčeného základního práva vlastnit majetek, relevantní ekonomické důvody pro daná opatření a možnost danou zákonodárci přehodnotit výši podpor s ohledem na vývoj situace.

Ústavní soud neshledal porušení ústavního principu rovnosti v případě dotčených provozovatelů elektráren oproti elektrárnám uvedeným do provozu dříve, neboť opatření zákonodárce bylo racionální, přiměřené a prosté svévole. Zavedením darovací daně, jejímž předmětem je bezúplatně nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny, došlo pouze ke snížení státní podpory předpokládané zákonem dřívějším, přičemž takto zákonem nastavená výše podpory do budoucna nevyklučuje jakékoli nově zákonem stanovené daňové zatížení. V případě zrušení osvobození od daně z příjmu z provozu solárních zařízení Ústavní soud uvedl, že daná právní úprava směřuje mj. k naplnění významného veřejného zájmu (zachování stability cen energií, nezvyšování veřejného dluhu apod.), kterým by bylo možné odůvodnit potenciální zásah do legitimního očekávání poplatníků.



Ústavní soud uzavřel, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy; ta podléhá mj. sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu. V případě, že zákonodárce poskytuje adresátům právní úpravy „pouhé“ *bene-ficium*, nemohou dotčené subjekty bez dalšího spoléhat na to, že postupem času zákonodárce jeho výši či existenci nepřehodnotí. Ústavní soud dodal, že s ohledem na individuální rozměry každého případu nemůže vyloučit svůj eventuelní zásah, kdyby měla napadená právní úprava tzv. rdousící efekt.

V souvislosti s právem podnikat lze upozornit i na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (132/2012 Sb.), v němž se Ústavní soud zabýval ústavní konformitou ustanovení obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberce, jímž byl v městské památkové zóně na veřejném prostranství zakázán „pochůzkový prodej“. Ústavní soud konstatoval, že obec v daném případě překročila meze samostatné působnosti, a tudíž jednala *ultra vires*, když regulovala oblast, kterou je možno regulovat pouze formou nařízení, a to aniž by sledovala jiný předmět a cíl. Napadeným ustanovením tak byl v důsledku toho nepřípustným způsobem zúžen rozsah základního práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (blíže k tomuto nálezu viz i část věnovanou právu na územní samosprávu).

K omezení práva podnikat se mimo jiné vyjádřil Ústavní soud také ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.), a to v rámci přezkumu přechodných ustanovení § 121 odst. 1 a 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), která nově zakotvují povinnost provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení k tzv. přeregistraci. Ústavní soud uvedl, že zákonodárci sice nelze upřít oprávnění přijmout takovéto opatření, musí však brát zřetel na to, že jím dochází k omezení samotné možnosti podnikat v oblasti poskytování zdravotních služeb. Takové omezení práva podnikat, jež je ústavně zaručeno v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, musí sledovat legitimní účel a obstát v testu proporcionality.

Jelikož povinnost k přeregistraci nesledovala žádný objektivně seznatelný účel, shledal napadená ustanovení v rozporu s ústavně zaručeným právem podnikat, jakož i se zákazem libovůle, jenž vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. V další části téhož nálezu Ústavní soud posuzoval možný zásah do práva podnikat v souvislosti s námitkou navrhovatelů ohledně nepřiměřenosti horní hranice pokut za správní delikty podle zákona o zdravotních službách. Ústavní soud konstatoval, že stanovení horních hranic je zásadně otázkou politického charakteru, jejíž řešení je ve výlučné kompetenci zákonodárce. Pokuta nesmí mít v konkrétním případě likvidační charakter, což znamená, že správní orgány mají při jejich ukládání povinnost zvažovat dopady ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu. Tato povinnost vyplývá přímo z ústavní garance vlastnického práva obsažené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a stejně tak nesmí tato pokuta zasahovat do samotné podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (blíže k tomuto nálezu viz také kapitolu shora věnovanou legislativní proceduře).

### Právo na sociální zabezpečení

Významné místo v judikatuře Ústavního soudu zaujímají rozhodnutí, která se dotýkají práv sociálních. V uplynulém roce přijal Ústavní soud v této oblasti několik rozhodnutí, v nichž se stěžovatelé dovolávali zejména ochrany svého práva na hmotné zabezpečení v případě ztráty zaměstnání a práva na hmotné zabezpečení ve stáří. V již výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.) Ústavní soud podrobil ústavně právnímu přezkumu napadené ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., jež zakotvuje důvod vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání vedeného v této evidenci déle než dva měsíce, který spočívá v odmítnutí nabídky výkonu veřejné služby. Ústavní soud konstatoval, že zakotvení této podmínky pro setrvání v evidenci uchazečů o zaměstnání nepředstavuje vhodný a přiměřený prostředek k dosažení zákonodárcem vytyčených cílů, tj. k prevenci sociálního vyloučení těchto osob, udržení či znovuzískání pracovních návyků, jakož i zamezení zneužívání tohoto plnění ze strany osob, které tuto pomoc nepotřebují. Na-

padené ustanovení shledal proto v rozporu s právem na přiměřené hmotné zajištění v případě ztráty zaměstnání dle čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jakož i se zákazem nucené práce podle čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a s právem na spravedlivou odměnu podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod (blíže k tomuto nálezu viz také výše část věnovanou legislativní proceduře a zákazu nucené práce).

Ústavní soud i v minulém roce řešil případy spadající do kauzy tzv. slovenských důchodů, přičemž na svoji dosavadní judikaturu v této oblasti navázal. Dotčená judikatura Ústavního soudu odráží různorodost skutkových okolností jednotlivých případů, jež musel Ústavní soud při svém rozhodování náležitě zohlednit, přesto v ní lze vysledovat stále stejný účel, a tím je požadavek nediskriminace a zajištění rovnosti mezi občany České republiky, na něž dopadají důsledky rozpadu federace. Ústavní soud se musel rovněž vypořádat se závěry vyplývajícími z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách položených Nejvyšším správním soudem ve věci Marie Landtová (C-399/09 ze dne 22. 6. 2011), a to zejména s označením jím vytvořeného „pravidla“ pro vyplácení tzv. vyrovnávacího či dorovnávacího příspěvku k důchodu pouze ve vztahu k občanům České republiky za diskriminační. Tomuto závěru Soudního dvora Evropské unie však Ústavní soud v následující judikatuře nepřisvědčil a opět zdůraznil, že v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvené právo na přiměřené hmotné zabezpečení je základním právem vázaným na státní občanství České republiky, a proto jen občané České republiky mohou být diferenční skupinou pro testování případného odlišného zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Současně upozornil, že jestliže stěžovatelům vznikl nárok na důchod ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, pak aplikace evropského (komunitárního) práva na tyto nároky je s ohledem na obecný princip zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv irrelevantní.

Prvním a bezesporu klíčovým v řadě rozhodnutí spadajících do kauzy tzv. slovenských důchodů v uplynulém roce je nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012, v němž Ústavní soud zohlednil účel čl. 20 odst. 1 Smlouvy

mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva“) a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení vyhlášeného pod č. 117/2002 Sb. m. s. (dále jen „Správní ujednání“) a taktéž požadavek rovnosti plynoucí z ústavního pořádku, tj. na jednu stranu nezpochybnil podstatu územního kritéria, na druhou stranu požadoval dorovnávání důchodů na výši, jakou by stěžovatel dostával, pokud by všechny jeho doby pojištění byly započitatelné podle českých předpisů.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12: Slovenské důchody XVII – aplikace Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva*

Stěžovatel, občan České republiky s pobytem na jejím území, byl jako zaměstnanec Československých státních drah v letech 1964 až 1993 zařazen pod jejich organizační složku mající sídlo v Bratislavě. Napadeným rozhodnutím mu Česká správa sociálního zabezpečení přiznala starobní důchod 3 537 Kč, neboť nárok na něj měl vzniknout pouze s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve slovenském systému důchodového pojištění a ve smyslu čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále jen „Nařízení“). Krajský soud žalobu proti danému rozhodnutí a Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost stěžovatele zamítly. Stěžovatel tvrdil, že splňuje podmínky pro vyplácení tzv. vyrovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu.

Ústavní soud uvedl, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence Československa nelze považovat za dobu zaměstnání v cizině. Všichni občané České republiky mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky do 31. 12. 1992 bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v tehdejší Československu. Místo výkonu práce a ani sídlo zaměstnavatele na území pozdější Slovenské republiky nelze pro daný účel považovat za nacházející se na cizím území. Sociální zabezpečení po celou

dobu existence federace spadalo do federální působnosti, přičemž ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, zakotvil kontinuitu českého a československého právního řádu. Vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí tudíž neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace Nařízení.

Občané České republiky zaměstnaní do 31. 12. 1992 u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky tak mají nárok na vyrovnávací příspěvek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného nositelem slovenským, a to do výše předpokládaného důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem Smlouvy, jež upravuje rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992. Celá problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení Československa a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země. Stanoví-li čl. 2 odst. 1 Nařízení, že se vztahuje na osoby, jež podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho či více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států, pak je ve smyslu judikatury Ústavního soudu v případě občanů České republiky nutno efekty plynoucí z jejich sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 posoudit jako podléhající právním předpisům téhož státu, jehož jsou státními příslušníky. Proto nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. Nařízení. S ohledem na to vyslovil Ústavní soud přesvědčení, že v tomto případě proto došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž rozsudek Soudního dvora Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika dle čl. 10a Ústavy České republiky na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí a postupu *ultra vires*.

Ústavní soud ve shodě s nálezem sp. zn. I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417) též uvedl, že smyslem uzavření mezinárodní smlouvy ne-

může být krácení důchodových nároků vlastním občanům, jimž vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě dle vnitrostátních předpisů. Neústavní diskriminací jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky je totiž nerovnost založená „jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace“.

Ze shora popsaných důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil.

V pozdějším nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10 ze dne 5. 9. 2012 se Ústavní soud vyslovil k aplikaci čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání na případy někdejších podniků s federální působností, jejichž centrála sídlila na území jednoho státu federace a pobočky v druhém státě, přičemž pobočky neměly pracovněprávní subjektivitu.

*Nález sp. zn. II. ÚS 2524/10 ze dne 5. 9. 2012: Slovenské důchody XXIII – aplikace a výklad Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení*

Stěžovatelka pracovala pro Československé státní dráhy (ČSD) na území České republiky, přičemž část této doby byla zařazena jako zaměstnanec Správy přepravních tržeb Bratislava. Na základě čl. 20 Smlouvy ve spojení s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání obdržela z české strany starobní důchod 3 738 Kč měsíčně, zbývající část jí přiznal slovenský nositel pojištění. Stěžovatelka namítala, že by jí měl být přiznán celý český důchod.

Ústavní soud zdůraznil, že ve věci tzv. slovenských důchodů jde o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi rozdělením nákladů na důchodové systémy obou následnických států bývalé československé federace a právy osob účastnících se systému důchodového zabezpečení, zejména těch, které po celou dobu svého produktivního života byly občany jednoho ze států federace, území tohoto státu nikdy neopustily, a přesto na základě kritérií zvolených v předmětných smlouvách měly pobírat a pobírají důchod z druhého státu bývalé federace.

Ústavní soud vyšel z toho, že v daném případě jde především o výklad čl. 15 odst. 1 Správního ujednání a posouzení toho, zda v případě někdejších podniků s celostátní působností, jejichž sídlo bylo v jednom ze států federace, se pravidlo dle čl. 15 odst. 1 Správního ujednání vlastně neuplatní a namísto toho bude klíčové toliko sídlo centrály, jak již judikoval v nálezu sp. zn. III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295).

Ústavní soud připustil, že čl. 15 odst. 1 Správního ujednání není jazykově vyjádřen zcela pregnantně, přičemž právě jazykový výklad tohoto ustanovení by totiž vedl k závěru, že podmínkou aplikace v něm obsaženého pravidla je skutečnost, že odštěpný závod či organizační složka musela mít samostatnou pracovněprávní subjektivitu, tj. musela být sama zaměstnavatelem. Podle Ústavního soudu je však třeba při výkladu zohlednit především účel tohoto ustanovení, jímž bylo zamýšleno rovnovážné zatížení důchodových systémů obou nástupnických států, a to právě prostřednictvím kritéria polohy odštěpných závodů či organizačních součástí federálních podniků.

Ústavní soud upozornil, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 již mlčky aproboval požadavek toliko dorovnání důchodu na výši, jakou by stěžovatel dostával, pokud by všechny jeho doby pojištění byly započitatelné podle českých předpisů, a naopak nepožadoval, že by k výplatě důchodu za všechny doby důchodového zabezpečení do 31. 12. 1992 měl být příslušný český nositel pojištění, tj. Česká správa sociálního zabezpečení. Jinak řečeno, Ústavní soud již netrval na výkladu čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, k němuž dospěl v předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 939/10, naopak požadavek „pouhého“ dorovnání vztáhl i na bývalé zaměstnance ČSD. Ústavní soud se proto přiklonil k výkladu, který bere v potaz jak účel čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, tak též požadavek rovnosti plynoucí z ústavního pořádku České republiky a dovozený ve věcech tzv. slovenských důchodů i předchozí judikaturou Ústavního soudu, tj. na jednu stranu nezpochybnil podstatu územního kritéria, na druhou stranu požadoval dorovnávání důchodu.

V případě stěžovatelky však bylo tohoto účelu dosaženo tzv. převzetím příslušnosti, na jehož základě stěžovatelka pobírá důchod ve výši, jakou by

pobírala, pokud by všechny doby důchodového pojištění byly počítány výlučně dle českých předpisů. Avšak současně je zachováno to, že nositelem není výlučně česká strana, ale rovněž i slovenská, která svou část důchodu České správě sociálního zabezpečení refunduje. Stěžovatelka proto není ve srovnání s jinými občany České republiky nijak diskriminována a s ohledem na to Ústavní soud stížnost zamítl.

Z dalších rozhodnutí v kauze tzv. slovenských důchodů je třeba zmínit i ta, v nichž Ústavní soud posoudil ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné. Patří sem usnesení sp. zn. IV. ÚS 3400/11 ze dne 19. 6. 2012, v němž Ústavní soud neuznal nárok stěžovatelky na vyrovnávací příspěvek s ohledem na doby zaměstnání u zaměstnavatelů se sídlem na Slovensku k 31. 12. 1992 z toho důvodu, že k získání státního občanství stěžovatelky došlo až po vzniku důchodových nároků. V usnesení sp. zn. I. ÚS 1820/12 ze dne 23. 7. 2012 Ústavní soud přisvědčil názoru obecných soudů zdůrazňujících nemožnost posuzování podmínek pro získání doby pojištění ve Slovenské republice podle právních předpisů České republiky. Jiná rozhodnutí se týkala převážně technických otázek realizace předchozí judikatury Ústavního soudu, pokud jde o výpočty a výplaty důchodu navýšeného o tzv. dorovnávací (vyrovnávací) příspěvek k dílčímu českému důchodu. Lze zmínit usnesení sp. zn. III. ÚS 1262/10 ze dne 23. 8. 2012, v němž Ústavní soud uvedl, že otázky zvolené metody vlastního výpočtu starobního důchodu, zálohové výplaty důchodu, otázky kurzových rozdílů a opožděné valorizace důchodu nedosahují ústavněprávního rozměru. Posledním rozhodnutím uplynulého roku v rámci řešení tzv. slovenských důchodů je usnesení sp. zn. I. ÚS 3650/11 ze dne 26. 11. 2012, v němž se Ústavní soud vyslovil k otázce závaznosti podkladů, resp. výpočtů starobního důchodu stěžovatele provedených slovenskou stranou.

Do kategorie práv sociálních spadá též nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (186/2012 Sb.), v němž se Ústavní soud vyjádřil k ústavním garantcím práva na přiměřené hmotné zabezpečení, a to v souvislosti se zakotvením tzv. třídní kareční doby.

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10: Nemocenské dávky za první tři dny pracovní neschopnosti, tzv. karenční doba*

Plénum Ústavního soudu zamítlo nálezem ze dne 24. 4. 2012 návrh skupiny poslanců na zrušení napadených ustanovení vybraných právních předpisů, které zakotvují institut tzv. „karenční doby“, po kterou se v případě dočasné pracovní neschopnosti neposkytuje osobě v zaměstnaneckém nebo služebním poměru náhrada mzdy nebo platu, případně plat či jiný příjem.

Ústavní soud při posouzení napadené právní úpravy vycházel ze své dřívější judikatury, v níž jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv konstruoval tzv. test rozumnosti. V prvním kroku testu Ústavní soud vymezil smysl a podstatu sociálního práva na přiměřeně hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jímž je zajištění minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarávat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací. Konkrétní parametry systému nelze zásadně za jádro práva dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod považovat; nastavení takových parametrů zákonodárcem je zcela v intencích čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jinak by tomu bylo pouze tehdy, pokud by určité zákonné nastavení parametrů hmotného zabezpečení při nezpůsobilosti k práci [mezi něž spadá i (ne)zavedení karenční doby] úplně vyloučilo zaměstnance z práva na dosažení minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

Ve druhém kroku testu Ústavní soud konstatoval, že napadená právní úprava nepopírá samu existenci, podstatu či smysl ústavně garantovaného sociálního práva. Předmětná právní úprava nemá charakter rdousícího efektu; dočasně nemocné nevystavuje bezvýhodné situaci a respektuje pojistný charakter zkoumané úpravy tak, jak byl zdůrazněn v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85, 166/2008 Sb.). Nadto je negativní dopad na sociální situaci dočasně nemocných osob pozitivně kompenzován jinými instituty vyplývajícími z právního řádu.

Podle názoru Ústavního soudu napadená ustanovení zároveň sledují legitimní cíl (třetí krok testu), jímž je omezení zneužívání nemocenských dávek. Toto konstátování implicitně vyplývá již z odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, v němž Ústavní soud nezpochybnil legitimitu proklamovaného cíle (omezení zneužívání nemocenských dávek), nýbrž postup, který k dosažení tohoto cíle zákonodárce použil. Jelikož nynější právní úprava reaguje na nedostatky vytýkané právě předchozím nálezem, obstála i ve čtvrtém kroku, tedy z pohledu racionality právní úpravy. Relevantní rozdíl mezi racionalitou nyní napadené úpravy a úpravy zrušené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 spatřuje Ústavní soud v tom, že zákonem č. 2/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, kterým byl změněn zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, byla s účinností od 1. 1. 2009 zrušena povinnost zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění. Napadená ustanovení tudíž nezakotvují paradoxní a Ústavním soudem kritizovaný stav, kdy stát kvůli neurčitému počtu zneuživatelů nemocenských dávek plošně postihl všechny kategorie zaměstnanců, z nichž převážná většina měla zůstat po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena. Napadená úprava tak prošla testem rozumnosti.

Ústavní soud uzavřel, že zákonné zakotvení tří denní karenční doby spojené současně s osvobozením zaměstnanců od povinnosti platit pojistné na nemocenské pojištění a na státní politiku zaměstnanosti není protiústavním omezením práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantovaného ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní úprava tohoto sociálního práva totiž ponechává zákonodárci poměrně (i když nikoliv bezmezně) široké pole působnosti, pokud jde o nastavení jeho zákonných parametrů (ustanovení čl. 41 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

## Ochrana zdraví

Ochranou zdraví garantovanou čl. 31 Listiny základních práv a svobod se Ústavní soud v loňském roce zabýval v již výše zmíněném nálezu

sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.), v němž mimo jiné podrobil ústavnímu přezkumu napadená ustanovení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12: Posuzování ústavnosti zákona o zdravotních službách a jeho jednotlivých ustanovení*

Předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu byl mimo jiné návrh skupiny poslanců na zrušení zákona o zdravotních službách nebo jeho jednotlivých ustanovení, a to v souvislosti s potenciálním zásahem do práva na ochranu zdraví.

Ústavní soud tak posuzoval časové omezení platnosti institutu tzv. dříve vysloveného přání, jehož smyslem je umožnit pacientovi vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu s poskytnutím určité zdravotní služby nebo způsobem jejího poskytnutí pro případ, že by se dostal do takového zdravotního stavu, v němž jej nebude moc vyslovit. Omezení platnosti tohoto přání na 5 let zakotvené v poslední větě § 36 odst. 3 zákona o zdravotních službách shledal Ústavní soud rozporným s čl. 9 Úmluvy o lidských právech a biomedicině.

Ústavní soud se dále vyjádřil k námitkám navrhovatelů ohledně v zákoně o zdravotních službách nově zavedeného pojmu „zdravotní služby“. Konstatoval, že dosud užívaný pojem zdravotní péče nebude tímto pojmem nahrazen a nepřestane tak v důsledku toho být pojmem zákonným. Zavedení tohoto nového názvosloví podle jeho názoru neznamená omezení rozsahu ústavně garantované zdravotní péče, a tedy ani porušení čl. 31 Listiny základních práv a svobod. S tímto článkem není podle názoru Ústavního soudu v rozporu ani nová definice standardu poskytované zdravotní péče podle § 28 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách, jež by podle názoru navrhovatelů vedla ke snížení kvality zákonem garantované zdravotní péče a právní jistoty, že pacienti budou léčeni řádně a včas.

Další námitky směřující proti způsobu, jakým zákon o zdravotních službách

vymezuje význam názoru nezletilého pacienta na poskytnutí zdravotní služby (§ 35), možnost poskytovatele zdravotní služby odmítnout přijetí pacienta nebo ukončit péči o něj (§ 48 odst. 1 a 2), možnost zdravotnického pracovníka neposkytnout zdravotní službu (§ 50) či vymezení postavení odborného zástupce (§ 14), shledal Ústavní soud rovněž za zjevně neopodstatněné (blíže k tomuto nálezu viz též část věnovanou legislativní proceduře a zákazu nucené práce).

Ochrany ze strany Ústavního soudu proti tvrzenému zásahu do práva garantovaného čl. 31 Listiny základních práv a svobod se dovolávali stěžovatelé rovněž v případě sp. zn. IV. ÚS 3313/11 (viz odmítavé usnesení ze dne 9. 7. 2012), a to v důsledku nepřiznání jejich účasti na stovebním řízení v souvislosti s výstavbou tunelového komplexu Blanka. Dále například lze zmínit usnesení sp. zn. IV. ÚS 72/12 ze dne 9. 5. 2012 týkající se požadavku stěžovatele na náhradu škody za ztížení společenského uplatnění a usnesení sp. zn. IV. ÚS 2538/11 ze dne 2. 4. 2012, v němž byl stěžovatelem namítán zásah do jeho práva na tělesnou integritu skrze nesprávnou léčbu. Všechny zmíněné ústavní stížnosti byly Ústavním soudem odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost.

## Ochrana rodiny, rodičovství a dětí

Stěžejní rozhodnutí z pohledu ochrany rodiny, rodičovství a dětí vynesená Ústavním soudem v roce 2012 představují nálezy, v nichž Ústavní soud posuzoval míru ingerence státních orgánů do práva na rodinný život, a to v případech rozhodování obecných soudů o úpravě styku rodiče s nezletilým dítětem. Ústavní soud v těchto rozhodnutích akcentoval význam biologického pouta jako základu rodiny a připomněl povinnost orgánů veřejné moci k účinnému respektování rodinného života. Jedná se tak například o nález sp. zn. II. ÚS 3765/11 ze dne 13. 3. 2012, v němž Ústavní soud zdůraznil specifický účel a povahu vykonávacího řízení ve věcech péče o nezletilé, a dále nález sp. zn. II. ÚS 868/12 ze dne 12. 4. 2012, v němž se Ústavní soud zabýval problematikou úpravy styku potenciálního otce s nezletilým dítětem na základě předběžného opatření.

*Nález sp. zn. II. ÚS 3765/11: Rozhodování obecných soudů o úpravě styku rodiče s nezletilým dítětem*

Stěžovatelka se ústavní stížností domáhala zrušení rozhodnutí obecných soudů, jimiž byl na návrh otce nařízen výkon rozhodnutí ve věci styku s nezletilým, a to uložením donucovací pokuty.

Ústavní soud zjistil, že z provedených důkazů v řízení před obecnými soudy vyplynulo, že matka na nezletilého negativně nepůsobila a stykům s otcem nebránila. Obecné soudy své rozhodnutí o uložení donucovací pokuty matce založily na úvaze, že je povinností rodiče aktivně působit na dítě, které o své vůli styk s druhým s rodičů odmítá, a případně i jeho vůli překonávat. K tomu Ústavní soud uvedl, že otázka takovéto povinnosti je v obecné rovině neřešitelná a vždy je třeba vycházet čistě z individuálního rozměru každého jednotlivého případu.

Ústavní soud konstatoval, že činnost soudů v řízení o výkon rozhodnutí dle § 272 a násl. občanského soudního řádu je bezesporu velice citlivou záležitostí, přičemž hlavními požadavky kladenými na toto řízení je ochrana práv nezletilých dětí, rychlost a efektivita. Obecné soudy však tento specifický účel a povahu vykonávacího řízení ve věcech péče o nezletilé nerespektovaly. Uložení donucovací pokuty matce bylo tak neefektivním prostředkem k dosažení účelu, kterým je umožnění styku nezletilého s otcem, přičemž jiné možnosti, které soudům i v té době dával k dispozici právní řád, a které by k zamýšlenému výsledku vést mohly, soudy ignorovaly.

Ústavní soud dále uvedl, že ve věcech rodinných, více než kde jinde, hraje otázka délky řízení klíčovou roli. Odvolacím soudem třikrát zrušené zamítavé rozhodnutí nalézacího soudu a jeho snaha o zajištění maximální úplnosti a správnosti skutkových zjištění skrze požadovaná vysvětlení údajných rozporů ve znaleckých posudcích, zadávání nových znaleckých posudků, odmítání závěrů ošetřujícího psychologa v počátku řízení a setrvalé odmítání respektovat autonomii nezletilého vedly k flagrntnímu porušení práv všech zúčastněných, jelikož měly za následek totální a možná již nikdy nereparo-

vatelné odloučení otce a dítěte, jakož i zcela zásadní zásah do osobnostní integrity nezletilého.

Ústavní soud zdůraznil, že orgány veřejné moci mají i pozitivní závazky, které jsou těsně spjaty s účinným respektováním rodinného života. Jakmile je prokázána existence rodinného vztahu, musí orgány veřejné moci v zásadě jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a přijmout vhodná opatření za účelem zachování vazeb mezi rodičem a dítětem, přičemž k těmto pozitivním povinnostem se řadí vedle aktivní pomoci s osobními, sociálními, zdravotními či majetkovými obtížemi i povinnost rodiče informovat a řádně poučit o možných následcích jeho jednání.

Ústavní soud uzavřel, že nerespektováním principů obsažených v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a omezení plynoucích z čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod bylo napadenými rozhodnutími obecných soudů porušeno základní právo stěžovatelky garantované v čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z těchto důvodů proto ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil.

*Nález sp. zn. II. ÚS 868/12: Úprava styku potenciálního otce s nezletilým dítětem na základě předběžného opatření*

Stěžovatelka se ústavní stížností domáhala zrušení rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo nařízeno předběžné opatření, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost umožnit žalobci (potenciálnímu otci) styk s jejím nezletilým synem.

Stěžovatelka zejména namítala to, že žalobce není k návrhu na úpravu styku s nezletilým aktivně legitimován, neboť zákon o rodině umožňuje soudu upravit styk s dítětem pouze rodičům či prarodičům a sourozencům, nikoliv však osobám, které se teprve domáhají určení otcovství.

Ústavní soud uvedl, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je v zásadě věcí obecného soudu, nicméně i některá rozhodnutí prozatímní povahy lze podrobit ústavněprávnímu přezkumu. Ústavní soud zjistil, že napadené rozhodnutí obecného soudu zatěžovala extrémní, z mezí ústavnosti vybočující interpretace jednoduchého práva (v daném případě zákona o rodině). Podle Ústavního soudu bylo totiž klíčové posouzení, zda lze upravovat styk nezletilého s mužem, jehož otcovství je sporné, neboť se teprve domáhá jeho určení, tj. zda odvolací soud ke kladné odpovědi dospěl na základě ústavně konformního výkladu příslušných ustanovení zákona o rodině.

Ústavní soud konstatoval, že zákon o rodině umožňuje soudu – až na výjimečný případ prarodičů a sourozenců – upravovat styk nezletilého dítěte leda s rodiči; přitom kdo je rodičem dítěte, stanoví § 50a a násl. zákona o rodině; otcem je pak muž, pro jehož otcovství svědčí některá ze zákonných domněnek. Ani rozšiřujícím výkladem nebylo možné tedy dovodit, že by se styku s nezletilým mohl (úspěšně) domáhat muž, který se o určení svého otcovství teprve pře. Závěr krajského soudu spočívající v tom, že možné zpřetrhání vazeb mezi rodičem a dítětem je závažnější než upravení styku dítěte s osobou, o které bude následně zjištěno, že jeho otcem není, byl dle názoru Ústavního soudu chybný. Nezbytným předpokladem svěřeni nezletilého proti vůli jeho matky (stěžovatelky) žalobci, byť na relativně krátkou dobu, je totiž najisto postavená existence biologické vazby mezi nezletilým a žalobcem.

Podle Ústavního soudu neměl být v posuzovaném případě pomínut ještě ten zvláštní fakt, že nezletilý, o jehož péči se jednalo, teprve překročil první rok života a byl proto přirozeně fixován na matku a o zpřetrhání vazeb s otcem (či mužem, který se za něj prohlašuje) se zatím nedalo hovořit. Ústavní soud totiž při výkladu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zdůraznil, že rodina představuje primárně biologickou vazbu, pak sociální institut, který je teprve následně antcipován právní úpravou.

Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení krajského soudu pro rozpor s čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zrušil.

V judikatuře Ústavního soudu lze rovněž vysledovat citlivou problematiku rozhodování sporů mezi rodiči o svěřeni nezletilých dětí do péče. Významným rozhodnutím je zde nález sp. zn. II. ÚS 1835/12 ze dne 5. 9. 2012, v němž se Ústavní soud vyjádřil k atypické situaci spočívající v rozhodnutí obecného soudu o střídavé péči v půlročním cyklu s pobytem na jiném kontinentu.

*Nález sp. zn. II. ÚS 1835/12: K rozhodování o střídavé výchově „přes půl světa“ a dokazování v odvolacím řízení*

Stěžovatel (otec) napadl rozhodnutí krajského soudu, kterým byly na návrh matky nezletilé děti svěřeny do střídavé péče rodičů s půlročním intervalem, a to s pobytem v České republice a na Novém Zélandu. Odvolací soud vysvětlil, že potřeba dětí v tomto věku mít pravidelný kontakt s matkou i otcem převyšuje skutečnost, zda se některý z rodičů odstěhoval. Stěžovatel namítal, že se nemohl k návrhu vyjádřit a navrhnout příslušné důkazy, a poukazoval na absenci aktuálního znaleckého posudku o vhodnosti navržené střídavé výchovy.

S odkazem na ustálenou judikaturu Ústavní soud připomněl, že je zásadně věcí obecných soudů, aby otázky styku nezletilých dětí s rodiči a jejich svěřeni do výchovy konkrétního rodiče posuzovaly v návaznosti na konkrétní skutková zjištění projednávané věci. Zjištění skutkového stavu je přitom výsledkem provedení důkazů (§ 122 občanského soudního řádu) a jejich hodnocení (§ 132 občanského soudního řádu). V odvolacím řízení soud zopakuje důkazy provedené soudem prvního stupně, má-li za to, že je z nich možné dospět k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně (§ 213 odst. 2 občanského soudního řádu).

Ústavní soud konstatoval, že krajský soud po formální stránce sice naplnil výše uvedená ustanovení občanského soudního řádu, avšak po stránce obsa-

hové nebyla skutková zjištění soudu prvního stupně učiněna v rozsahu, který by mohl vést k závěru o vhodnosti střídavé péče pro nezletilé děti. Ústavní soud poukázal na překvapivost rozhodnutí, pokud odvolací soud na základě skutkových zjištění prvostupňového soudu dospěl k diametrálně odlišnému právnímu závěru ohledně výchovy dětí, přitom však účastníkům neumožnil vyjádřit se k tomuto názoru. V odvolacím řízení nebyly krajským soudem dostatečně prověřeny předpoklady pro řádné fungování střídavé výchovy, a to nejen z hlediska materiálního zajištění podmínek pobytu a z hlediska důsledků rozdílných vzdělávacích systémů, ale ani z hlediska dopadů na psychický vývoj dětí při střídání pobytu v odlišných zemích s rozdílným životním stylem, odlišnými klimatickými podmínkami a při dlouhodobém odloučení od jednoho z rodičů. Nebylo vzato v úvahu stanovisko opatrovníka dětí a odůvodnění napadeného rozsudku se opíralo o dva roky starý znalecký posudek.

Ústavní soud uzavřel, že odvolací soud rozhodl o střídavé výchově, aniž by zkoumal její dopady na osobnosti nezletilých dětí, zvláště pokud se jedná o atypickou situaci střídavé výchovy v půlročním cyklu s pobytem na jiném kontinentu, a navíc zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v absenci skutkových zjištění odůvodňujících změnu rozsudku soudu prvního stupně, postupoval tak v rozporu s čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2, čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil.

## Právo na soudní a jinou právní ochranu

### Právo na spravedlivý proces obecně

Dodržení zásady spravedlivého procesu v řízení (čl. 36 Listiny základních práv a svobod) je nejobecnějším a nejčastějším požadavkem, kterého se stěžovatelé před Ústavním soudem dovolávají. Spravedlivým procesem se rozumí široký soubor procesních práv uplatňujících se jak v řízení před soudními tak i dalšími orgány veřejné moci (projednání věci bez průtahů, právo na nestrannost a nezávislost, rovnost stran, veřejné projednání věci,

právo vyjádřit se ke všem provedeným důkazům apod.). Judikatura Ústavního soudu v oblasti spravedlivého procesu byla v roce 2012 tradičně různorodá, jak rovněž vyplývá z níže uváděných příkladů rozhodnutí.

V nedávné době např. Ústavní soud rozhodoval o značném množství ústavních stížností, v nichž podnikatelé specializující se na skupování a vymáhání pohledávek brojili proti tomu, že jim při rozhodování o náhradě nákladů řízení nebyly přiznány náklady spojené se zastoupením advokátem, ač ve věci samé měli plný úspěch. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012 Ústavní soud charakterizoval specifika těchto žalob tak, že jde o řízení, v němž proti rozsudku nalézacího soudu není odvolání přípustné (řízení o tzv. bagatelní věci), a jednotlivé žaloby se v zásadě liší jen údaji o žalovaných a v žalované částice (jde o tzv. formulářovou žalobu). Pravidelným (nikoli nutným) rysem těchto stížností bylo, že právo na peněžní plnění vymáhal jiný než původní (originární) věřitel a žalobce s žalovanými pohledávkami obchodoval, přičemž očekával, že výše náhrady nákladů řízení mu bude soudem přiznána podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, na jejímž základě byl jeho zisk generován paušálně stanovenými náhradami nákladů soudního řízení, které v těchto případech převyšovaly skutečně vynaložené náklady potřebné k účelnému uplatnění nebo bránění práva.

Např. některé obchodní společnosti podaly k Ústavnímu soudu v loňském roce mnoho desítek, resp. stovek takových ústavních stížností (například v případě stěžovatelky Grato, spol. s r. o., šlo celkem o více jak 600 stížností), o nichž bylo rozhodnuto převážně odmítavým usnesením (usnesení sp. zn. II. ÚS 803/12 ze dne 7. 8. 2012, usnesení sp. zn. IV. ÚS 604/12 ze dne 11. 4. 2012, usnesení sp. zn. III. ÚS 602/12 ze dne 8. 3. 2012, usnesení sp. zn. III. ÚS 3249/11 ze dne 5. 1. 2012, usnesení sp. zn. III. ÚS 3935/11 ze dne 5. 1. 2012). Pouze v jednom případě Ústavní soud rozhodl

nálezem, jímž soud stížnost zamítl (viz níže nález sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012), a v odůvodnění vysvětlil, že musel přistoupit ke sjednocení judikatury obecných soudů formou nálezu, neboť v řízeních o tzv. bagatelní věci stran výroku o náhradě nákladů řízení neexistuje jiný orgán, který by tak mohl závazným způsobem učinit.

#### *Nález sp. zn. I. ÚS 3923/11: Náhrada nákladů řízení a odměna advokáta u tzv. formulářových žalob*

Stěžovatelka se na základě rámcové smlouvy o postoupení pohledávek uzavřené s Dopravním podnikem města Brna domáhala žalobami podanými u městského a okresního soudu po vedlejších účastnících zaplacení dlužné částky s příslušenstvím a náhrady nákladů řízení. Obecné soudy v meritu věci stěžovatelce vyhověly a o náhradě nákladů rozhodly podle § 151 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatelka ovšem požadovala náhradu nákladů řízení podle vyhlášky č. 484/2000 Sb.

Ústavní soud nejprve připomněl, že má-li soud rozhodnout o výši odměny zastupování advokátem, musí mít prokázáno, že k zastupování došlo. Uvedl, že v projednávané věci se jednalo o tzv. bagatelní věci a jednotlivé žaloby se lišily jen údaji o žalovaných, šlo o tzv. formulářové žaloby. Sepsání tzv. formulářové žaloby představuje spíše administrativní úkon než provedení úkonu právní služby. Proto také soudy postupovaly v dané věci podle advokátního tarifu, neboť podle jejich názoru se jednalo o jednoduché věci, které nekladly žádné zvláštní nároky na odborné znalosti a čas, navíc advokát v projednávaných věcech učinil jen dva úkony právní služby. Svůj výjimečný postup podle § 151 odst. 2 občanského soudního řádu soudy náležitě vysvětlily.

Ústavní soud v postupu soudů neshledal porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Proto stížnost zamítl v části směřující proti nákladovým výrokům; ve zbylé části stížnost zastavil pro její zpětvzetí stěžovatelkou.

Obdobně se k problematice postavil i pozdější nález sp. zn. I. ÚS 988/12 ze dne 25. 7. 2012, jímž byla ústavní stížnost také zamítnuta s cílem sjednocení judikatury v těchto bagatelních věcech.

#### *Nález sp. zn. I. ÚS 988/12: Náhrada nákladů řízení a odměna advokáta u tzv. formulářových žalob*

Stěžovatelka se návrhem na vydání elektronického platebního rozkazu domáhala po vedlejším účastníkovi zaplacení pohledávky z titulu nezaplaceného jízdného a přírážky k jízdnému, náhrady soudního poplatku a náhrady nákladů na právní zastoupení advokátem. Okresní soud stěžovatelce nepřiznal náklady na právní zastoupení advokátem, neboť dospěl k závěru, že nebyly vynaloženy účelně, když stěžovatelka využila formulářový návrh (žalobu). Podle stěžovatelky okresní soud porušil její právo na soudní ochranu.

Ústavní soud v souvislosti s projednávanou věcí akcentoval účelnost vynaložených nákladů, jež se v českém civilním procesu promítá v tom, že neúspěšný účastník řízení nehradí úspěšnému účastníkovi všechny náklady řízení, ale pouze ty, jež lze považovat za potřebné k účelnému uplatňování či bránění práva; požadavek účelnosti se přitom vztahuje na jakékoliv náklady řízení, tedy i náklady spojené se zastupováním advokátem.

Dále Ústavní soud upozornil, že při rozhodování o náhradě nákladů řízení by obecný soud neměl pouštět ze zřetele samotný účel civilního procesu, jímž je poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým skutečným subjektivním hmotným právům a právem chráněným zájmům. Podle Ústavního soudu se civilní řízení nemůže stát pouze nástrojem ke generování snadného zisku, spočívajícího v náhradě nákladů na právní zastoupení v typově shodných a jednoduchých věcech, na úkor neúspěšných účastníků řízení. Takové pojetí by totiž mj. vedlo k podpoře zneužití práva na zastupování advokátem. Ústavní soud navíc zdůraznil, že právo na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nelze směřovat s právem na náhradu nákladů vynaložených na zastupování advokátem.

Z těchto důvodů Ústavní soud stížnost zamítl. V části navrhuující zrušení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu a § 3 odst. 1 bodů 1–4 vyhlášky č. 484/2000 Sb. byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele, neboť předmětná ustanovení nebyla ve věci aplikována.

V judikatuře Ústavního soudu se objevila v roce 2012 také směnečná problematika, a to dokonce ve dvou nálezech. To je nepochybně odrazem skutečnosti, že směnky se dnes již nepoužívají pouze jako platební a zajišťovací institut mezi obchodníky, ale roste jejich využívání ve spotřebitelských vztazích, kde na jedné straně stojí profesionální právnická osoba, na straně druhé právně a finančně nezkušený spotřebitel. V tomto směru je příznačné, že oba nálezy berou výše uvedenou realitu v úvahu a zabývají se veskrze praktickými aspekty směnek. V případě prvního z těchto náleží se jednalo o posouzení lhůty pro podání námitek ke směnečnému platebnímu rozkazu, přičemž problematiku dostatečné délky lhůty a možné svévole zákonodárce v tomto ohledu již dříve Ústavní soud posuzoval [náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)].

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 16/12: Neústavnost lhůty k uplatnění námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu*

Stěžovatelka podala návrh na zrušení § 175 občanského soudního řádu, který stanovil lhůtu tři dnů k podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu. Tento návrh spojila s ústavní stížností, v níž se domáhala zrušení rozhodnutí vrchního soudu, který v řízení o námitkách stěžovatelky proti směnečnému platebnímu rozkazu zrušil předchozí rozhodnutí soudu prvního stupně a ponechal platební rozkaz v platnosti. Stěžovatelka namítala, že ačkoliv formálně stihla námitky uplatnit v zákonné třídenní lhůtě, nemohla být s ohledem na krátkost času zastoupena, a podala tudíž námitky nekvalifikovaně, což se negativně projevilo v dalším řízení. Namítala, že lhůta 3 dnů je příliš krátká na to, aby účastník řízení byl schopen zajistit si právní zastoupení a prostřednictvím advokáta zformulovat kvalifikované námitky. Poukázala rovněž na nerovnost účastníků soudního řízení, neboť navrhovatel měl v jejím případě několik let na formulaci žaloby, zatímco ona měla na obranu toliko tři dny.

Ústavní soud vyšel při posouzení věci samé ze své dosavadní judikatury, v níž konstatoval, že lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní; protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci [náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)]. Těmito okolnostmi jsou nepřiměřenost lhůty ve vztahu k časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva, dále svévole zákonodárce při stanovení lhůty a konečně ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů.

Z těchto hledisek Ústavní soud zkoumal napadenou třídenní lhůtu k uplatnění námitek také v tomto případě a konstatoval, že předmětná lhůta nebyla stanovena zákonodárcem svévolně, neboť reflektovala historickou povahu směnek. Dodal však, že v současnosti tato právní úprava neodpovídá podmínkám tržního prostředí, kdy je směnka uplatňována mezi subjekty, které fakticky nejsou v rovném postavení. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že vzhledem ke všem okolnostem je třídenní lhůta nepřiměřená: k tomuto závěru přispěla vysoká formalizace směnek, omezené možnosti použití kauzálních námitek a zejména koncentrace směnečného řízení, kdy k námitkám vzneseným po uplynutí lhůty k podání námitek se již nepřihlíží. Navíc Ústavní soud dodal, že třídenní lhůta omezuje směnečným dlužníkům možnost reálně bránit svá práva před nestranným a nezávislým soudem a mezi směnečnými dlužníky a věřiteli vytváří neodůvodněnou nerovnost.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud část ustanovení § 175 odst. 1 občanského soudního řádu zrušil pro rozpor s čl. 4 odst. 4, čl. 36 odst. 1 a s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Ve zbývajících částech návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný. Vykonatelnost derogačního nálezu Ústavní soud odložil ke dni 30. 4. 2013.

Již výše zmíněnou problematikou směnek se Ústavní soud zabýval ještě z jiného pohledu, a to v nálezu sp. zn. III. ÚS 3660/11 ze dne 14. 3. 2012, v němž posuzoval, zda formální aspekty směnky spočívající v konkrétní věci v grafickém znázornění rámečků na formuláři směnky mohou způsobit její neplatnost.

*Nález sp. zn. III. ÚS 3660/11: Přepjatě formalistické posuzování platnosti směnky obecnými soudy*

Obecné soudy zamítly návrh, aby povinný zaplatil stěžovateli žalovanou částku, neboť příslušná směnka byla podle jejich názoru neplatná. Stěžovatel namítal, že posuzovaná směnka obsahovala všechny zákonem předepsané náležitosti, a to, že údaje byly pro větší přehlednost zarámované, nemohlo způsobit její neplatnost. Stěžovatel namítal, že zamítnutí bylo důsledkem přílišného formalismu, který neměl oporu v zákoně.

Ústavní soud se nejdříve zabýval posouzením, zda předmětná směnka obsahovala všechny náležitosti dle čl. 1 § 75 zákona č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový, a zda byl příslušný text směnky souvislý. Ústavní soud se přitom neztotožnil se závěrem Nejvyššího soudu, který považoval některé údaje na směnce v rámečku za vyloučené z textu listiny. Ústavní soud uvedl, že z posuzované směnky byly zřejmě jednotlivé položky požadované zákonem, vyplývala z ní celková vzájemná souvislost i návaznost jednotlivých položek směnečné listiny a též byl zřejmý výstavcův bezpodmínečný slib zaplatit majiteli směnečné listiny v určitém místě a čase směnečnou sumu.

Z výše uvedených důvodů a s ohledem na konkrétní okolnosti věci a účastníky směnečného ujednání považoval Ústavní soud závěr dovolacího soudu o neplatnosti směnky z důvodu nesouvislého textu směnečného prohlášení za formalistický. Ústavní soud sice nepovažoval shodně s teorií směnečného práva za vhodné přílišné grafické rozdělení textu do jednotlivých rámečků, ale učinit závěr o neplatnosti směnky pouze z těchto důvodů považoval za možné pouze v případě, že by se takovým zásahem zcela zrušil smysl souvislého směnečného prohlášení a výsledný text ztratil jednoznačný význam.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud dospěl k závěru, že došlo k dotčení práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a k porušení principu rovnosti účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, napadené rozhodnutí zrušil.

Insolvenční spory, jejichž cílem je dosáhnout majetkového uspořádání mezi větším počtem subjektů, se staly součástí naší reality a předmětem přezkumné činnosti soudních orgánů. Ačkoliv tyto spory zpravidla nejsou předmětem přezkumu Ústavního soudu, vyvážená ochrana zájmů obou stran sporu si někdy může vyžadovat ústavněprávní posouzení.

*Nález sp. zn. IV. ÚS 2372/11: Povinnost insolvenčního soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami*

Stěžovatelé, vlastníci dluhopisů vydaných dlužníkem (úpadcem), přihlásili společnou pohledávku do zahájeného insolvenčního řízení vedeného u městského soudu. Jednotliví vlastníci navíc uplatnili své pohledávky podmíněně pro případ neuznání společné pohledávky. Insolvenční správce popřel společnou pohledávku i podmíněně pohledávky. V odůvodnění uvedl, že přihlášení věřitelé nejsou věřiteli dlužníka, neboť předmětné dluhopisy byly vydány ve formě sběrného dluhopisu uloženého u společného depozitáře, který je vlastníkem dluhopisů, takže jejich držitelé nemají vůči dlužníkovi přímé nároky. Stěžovatelé požádali před schůzí věřitelů insolvenční soud o přiznání hlasovacích práv z důvodu neoprávněného popření jejich pohledávek. Soud jim hlasovací práva nepřiznal s ústním odůvodněním, že odpovědnost za přezkum a popření pohledávky je zcela na insolvenčním správci. Stěžovatelé namítali, že se insolvenční soud jejich argumentací nezabýval a svá rozhodnutí neodůvodnil.

V projednávané věci Ústavní soud zjistil, že insolvenční soud se v odůvodnění napadených rozhodnutí vůbec nezabýval základní námitkou stěžovatelů, kteří požadovali, aby jako vlastníci dluhopisů mohli přihlásit své pohledávky do insolvenčního řízení. Tento přístup insolvenčního soudu nemůže obstát již z hlediska jeho dohledové činnosti a nemůže být základem pro odůvodnění jeho rozhodnutí. Uvedený nedostatek je velmi závažný nejen proto, že se jedná o interpretaci mající za důsledek velice podstatné a závažné omezení vlivu stěžovatelů na insolvenční řízení úpadce, ale i proto, že jde o interpretaci, nikoli obecně přijímanou a zavedenou v praxi.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí pro rozpor s čl. 36 odst. 1 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Otázka ochrany dobré víry ve správnost údajů v katastru nemovitostí při nabytí nemovitosti od nevlastníka je velmi citlivou otázkou vlastnických vztahů z ústavněprávního hlediska a byla již rovněž předmětem rozhodování Ústavního soudu [nález sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359)]. Stejně tak tomu bylo i v případě nálezu z loňského roku.

*Nález sp. zn. I. ÚS 3314/11: Otázka dobré víry ve správnost údajů v katastru nemovitostí při nabytí nemovitosti od nevlastníka*

Na základě žaloby Lesů České republiky, s. p., proti žalovanému stěžovateli bylo rozsudkem okresního soudu určeno, že výlučným vlastníkem dotčených pozemků je Česká republika, a to s ohledem na skutečnost, že stát nabyl vlastnictví k těmto nemovitostem výkupem bez poskytnutí náhrady v roce 1949 dle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě). Stěžovatel namítal, že předmětné nemovitosti nabyl do vlastnictví v roce 2008 na základě darovací smlouvy a byl v dobré víře v zápis vlastnického práva dárce (Římskokatolické farnosti Ženkla) v katastru nemovitostí. Okresní soud posoudil námitku dobré víry jako právně nevýznamnou. Krajský soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, Nejvyšší soud stěžovatelovo dovolání odmítl pro nepřipustnost.

Ústavní soud připomněl svou judikaturu stran dobré víry v případě nabytí nemovitosti od nevlastníka. V nálezu sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359) dospěl k závěru, že osobě, která učinila určitý právní úkon s důvěrou v daný, jí druhou stranou prezentovaný skutkový stav, navíc potvrzený údaji z veřejné státem vedené evidence, musí být v materiálním právním státě poskytována ochrana. Ústavní soud zdůraznil, že doposud nebyla přijata adekvátní právní úprava katastrálních předpisů, a proto osoby jednající v dobré víře v pravdivost a úplnost údajů katastru nemovitostí stále nejsou odpovídajícím způsobem chráněny. Dlouhodobou nečinnost Parlamentu, která brání uplatnění základních práv, považuje Ústavní soud

za protiústavní. Obecné soudy proto musí samy – v důsledku dlouhodobé nečinnosti zákonodárce – poskytovat ochranu vlastnickému právu v dobré víře jednajících osob.

Obecné soudy v daném případě řádně nezávažily působení dobré víry stěžovatele, proto nelze jejich skutková zjištění považovat za ucelená a kompletní a nelze aprobovat právní závěr, k němuž došly. Tím porušily zákaz libovůle zakotvený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zasáhly do práva stěžovatele na spravedlivý proces garantovaný čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

Judikatura Ústavního soudu se opakovaně vypořádává s poukazy na formalistický postup obecných soudů. Do této skupiny lze zařadit i situaci, kdy obecný soud nevzal v úvahu tzv. objektivní kumulaci několika procesních nároků stěžovatele.

*Nález sp. zn. I. ÚS 339/11: Objektivní kumulace procesních nároků a formalistický postup obecného soudu*

Stěžovatel se žalobami před obecným soudem domáhal po čtyřech vlastních sousedících pozemků vydání bezdůvodného obohacení za užívání svého pozemku. Ve všech případech obecný soud konstatoval, že žalovaní užívali stěžovatelův pozemek bez právního důvodu a uložil jim zaplatit náhradu za užívání poměrné části. V ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí však obecný soud vyzval stěžovatele k prokázání rozsahu užívání jeho pozemku vedlejší účastníci. Soud dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, jakou část pozemku vedlejší účastnice užívá, a žalobu zamítl.

Ústavní soud konstatoval, že obecný soud v dané věci nevzal v úvahu podmínky tzv. objektivní kumulace několika procesních nároků stěžovatele spolu skutkově souvisejících. V daném případě byly dány podmínky pro spojení věcí podle § 112 občanského soudního řádu. Skutečnost, že tak obecný soud neučinil, se sekundárně projevila v obsahově rozdílných rozhodnutích obecného soudu. Postupem obecného soudu ukládajícím stěžovateli pro-

kázat, že vedlejší účastníci vzniklo bezdůvodné obohacení užíváním celého pozemku, ač ve spise byla založena kopie geometrického plánu dokazující právě rozsah užívání pozemku v dalších čtyřech stěžovatelových sporech, porušil obecný soud stěžovatelovo právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud označil takový postup obecného soudu za nepřipustně formalistický. Napadené rozhodnutí proto zrušil.

Soudní přezkum rozhodnutí obecně, zejména pak právní úprava dovolání, bývá považován za velmi složitý a nepředvídatelný, v řízení se nezřídka objevují průtahy a v řadě případů není jisté, zda je na projednání dovolání právní nárok. Tyto aspekty se určitým způsobem promítly v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (147/2012 Sb.), který významně zasáhl s účinností od 1. 1. 2013 do právní úpravy dovolání. Tímto nálezem bylo totiž ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu zrušeno uplynutím dne 31. 12. 2012. Ve směru k nové právní úpravě dovolání Ústavní soud zdůraznil, že bude respektovat svobodnou vůli zákonodárce, kterou vtělil do nové úpravy dovolání, nicméně připomněl, že tato nová úprava musí být do té míry předvídatelná, že připustnost dovolání musí být zřejmá každému potenciálnímu dovolateli ještě předtím, než opravný prostředek v podobě dovolání využije (srov. též shora část věnující se principům demokratického právního státu).

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11: Zrušení právní úpravy připustnosti u tzv. nenárokového dovolání*

V souvislosti s řízením o ústavní stížnosti sp. zn. II. ÚS 2371/11 se příslušný senát Ústavního soudu zabýval situací, kdy Nejvyšší soud rozhodoval o připustnosti dovolání podle § 237 odst. 3 a § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. V této souvislosti navrhl senát plénu zrušit předmětné ustanovení s odůvodněním, že je natolik vágní, že umožňuje Nejvyššímu soudu nepředvídatelné rozhodování o připustnosti dovolání, což odporuje nárokům, které na zákon klade normativní princip právního státu; zároveň nesplňuje ani požadavky na kvalitu zákona omezujícího základní práva, neboť napade-

né ustanovení je třeba považovat za formální zákon, který limituje základní právo na přístup k soudu dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Při samotném posouzení ústavnosti napadené úpravy Ústavní soud provedl analýzu tzv. nenárokového dovolání, jeho smyslu a systémového kontextu v rámci českého právního řádu. Předmětnou otázku, tedy rozhodování o tom, které dovolání je přípustné v tom smyslu, že nastolená dovolací problematika má zásadní právní význam, dal do kontextu s principy spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Po zhodnocení počtu dovolání, která jsou dle statistik Nejvyšším soudem odmítána (neboť Nejvyšší soud v nich nenalezl řádně zformulovanou otázku zásadního právního významu), konstatoval Ústavní soud, že dané ustanovení je formulováno (resp. judikováno) natolik nepředvídatelně, že neumožňuje dovolateli, byť povinně zastoupenému advokátem, kvalifikovaně „odhadnout“ případnou věcnou projednatelnost tohoto opravného prostředku.

Ústavní soud konstatoval, že ústavní pořádek přenechává zásadně zákonodárci rozhodnutí o tom, zda a jaké opravné procesní prostředky v civilních věcech vytvoří, jaké účely jimi chce sledovat a jak je v podrobnostech upraví. Zároveň je však třeba ctít imperativ, dle kterého pravidla o přístupu k vyšším soudním instancím musí být formulována co nejurčitěji tak, aby byla co nejjasněji seznatelná pro účastníky řízení a aby připuštění opravného prostředku pro ně bylo dostatečně předvídatelné. To proto, že právě tato pravidla stanovují v jakých hranicích a jakým způsobem se má dotčená osoba domáhat svého práva.

Výše uvedené teze Ústavní soud demonstroval na příkladu (a rozboru) vybraných rozhodnutí Nejvyššího soudu ve smyslu § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu; z toho se podává, že tato rozhodovací činnost neslouží řádně ke sjednocování judikatury, je začasť v rozporu s nálezy Ústavního soudu a zakládá zásadní právní nejistotu účastníků řízení. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, přičemž poskytl zákonodárci dostatečně dlouhou dobu k přijetí ústavně konformní právní úpravy odložením vykonatelnosti svého derogačního výroku. Závěrem Ústavní soud

zdůraznil, že tato (budoucí) úprava musí být do té míry předvídatelná, že přípustnost dovolání musí být zřejmá každému potenciálnímu dovolateli ještě předtím, než opravný prostředek v podobě dovolání využije.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud zrušil ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu uplynutím dne 31. 12. 2012.

### Náhrada škody za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup

Judikatura přijatá v roce 2012 a týkající se práva na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup navazovala na rozhodnutí z let minulých. To se týká především rozhodnutí týkajících se nároku na náhradu škody za trestní stíhání, které bylo zastaveno, nebo pokud došlo ke zproštění obvinění, avšak obviněný neuplatnil stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání. V této oblasti totiž Ústavní soud vydal již ke konci roku 2011 stěžejní plenární rozhodnutí (nález sp. zn. Pl. ÚS 35/09 ze dne 6. 12. 2011) a judikatura v roce následujícím na toto rozhodnutí již toliko navazovala (nálezy sp. zn. II. ÚS 426/10 ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 3376/11 ze dne 12. 4. 2012 nebo sp. zn. IV. ÚS 3846/11 ze dne 9. 7. 2012). Ve všech těchto rozhodnutích Ústavní soud vyšel z přesvědčení, že trvání na vyčerpání stížnosti proti usnesení o zahájení trestního jako předpokladu nároku na náhradu škody za trestní stíhání je formalistickým přístupem k právu, který porušuje čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Dále se v loňském roce rozvíjela též judikatura týkající se peněžního zado-stiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Nejčastějším případem rozhodování soudů o zado-stiučinění jsou kauzy týkající se průtahů v řízeních. V této oblasti Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy jsou povinny průtahy hodnotit prostřednictvím kritérií specifikovaných v § 31a zákona č. 82/1998 Sb. a tato kritéria v odůvodnění jednoznačně určit, při-

padně odůvodnění konstruovat tak, aby použití a modifikace těchto kritérií byly zřejmé (nálezy sp. zn. III. ÚS 2142/09 ze dne 12. 7. 2012 a sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012). Úvahy soudů přitom musejí respektovat princip rovnosti před zákonem a z něj plynoucí požadavek shodné interpretace zákona ve stejných případech. To znamená, že by soudy vždy měly konkrétně a jednoznačně uvést základní částku zado-stiučinění a s ohledem na posouzení konkrétních okolností daného případu pak odvíjet její procentuální modifikaci (nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012).

Ústavní soud v loňském roce rovněž zopakoval závěr, k němuž již dospěl v nálezu sp. zn. I. ÚS 85/04 ze dne 13. 7. 2006 (N 136/42 SbNU 91), totiž že povinnost státu k náhradě nemateriální újmy nebyla založena až novelou zákona č. 82/1998 Sb. z roku 2006, ale v případě omezení osobní svobody zde již před tím existovalo přímo aplikovatelné ustanovení čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (nález sp. zn. I. ÚS 3438/11 ze dne 23. 5. 2012). Ústavní soud však připustil, že nárok plynoucí z tohoto ustanovení podléhá promlčení, ovšem je nejprve na obecných soudech, aby se vyslovily k jeho délce a plynutí.

*Nález sp. zn. I. ÚS 3438/11: Kvalifikace nároku na odškodnění za nemajetkovou újmu vzniklou vězněním během komunistického režimu*

Ústavní soud nálezem ze dne 23. 5. 2012 zrušil rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1384/2011-74 ze dne 27. 9. 2011 pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel byl na základě rozsudku vojenského soudu v období 1. 11. 1953 – 9. 5. 1955 ve výkonu trestu odnětí svobody za to, že z náboženských důvodů odepřel výkon vojenské služby. Tento rozsudek byl Nejvyšším soudem zrušen v roce 2003, neboť skutek, za nějž byl stěžovatel odsouzen, nebyl trestným činem. Následně se stěžovatel po České republice domáhal zaplacení částky 900 000 Kč s příslušenstvím jako náhrady nemajetkové újmy vzniklé jeho nezákonným vězněním. Obvodní soud žalobu zamítl pro promlčení stěžovatelova nároku a konstatoval, že stěžovatel se o vzniklé nemajetkové

újmě dozvěděl z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2003, přičemž žalobu podal až dne 11. 10. 2006, tedy po uplynutí šestiměsíční subjektivní promlčecí lhůty dle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Městský soud rozsudek obvodního soudu v meritu potvrdil, přičemž konstatoval, že věc měla být posuzována podle zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem stěžovatelovo dovolání zamítl, neboť se nepřiklonil ke stěžovatelovu závěru, že promlčecí doba by v jeho případě měla dle § 106 odst. 2 občanského zákoníku činit deset let. Vedle toho Nejvyšší soud konstatoval, že u stěžovatele přicházelo v úvahu odškodnění podle zákona č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ovšem tento zákon odškodňoval pouze majetkovou škodu. V době, kdy stěžovateli nemajetková újma vznikla, neexistoval podle Nejvyššího soudu pro její odškodnění právní podklad, a proto mu žalovaný nárok nelze přiznat. Stěžovatel namítal, že byl zejména postupem Nejvyššího soudu diskriminován v porovnání s osobami v obdobné situaci, jež byly odškodněny.

Ústavní soud upozornil, že každý soud na stěžovatelovu právní věc aplikoval odlišný právní předpis, přičemž zejména Nejvyšší soud zcela rezignoval na svou zákonnou povinnost sjednotitele judikatury. Nejvyšší soud navíc podle Ústavního soudu pochybil i v tom, že stěžovatele odkázal na trestní řád z 50. let, který v současné době již není platný ani účinný, a opomenul skutečnost, že stěžovatelův nárok na odškodnění včetně nároku na případnou nemajetkovou újmu se odvíjí až od jeho účasti na rehabilitaci a od rozsudku Nejvyššího soudu z roku 2003, jímž byl původní rozsudek vojenského soudu zrušen.

Nejvyšší soud dále nesprávně argumentoval, že stěžovatelovu věc nelze posuzovat prizmatem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (a zejména jejího čl. 5 odst. 5), neboť ta nebyla v době stěžovatelova uvěznění pro Českou republiku závazná. Podle Ústavního soudu přitom v roce 2003 již Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod bezpochyby pro

Českou republiku závazná byla, a navíc nárok na náhradu nemajetkové újmy, do zákona č. 82/1998 Sb. vtělený až zákonem č. 160/2006 Sb., byl založen již samotným čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který má povahu self-executing ustanovení. Povinností soudů, pod jejichž ochranou se nacházejí také základní práva jednotlivce, bylo proto přednostně aplikovat čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v tom pojetí, jaké vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Nejvyšší soud tento aspekt stěžovatelovy věci zcela přehlédl.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 pak Ústavní soud vztáhl požadavky plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, resp. z „prováděcího“ zákona č. 82/1998 Sb. také na další subjekty, na něž stát převedl výkon svých pravomocí, které by jinak vykonával sám. Dle Ústavního soudu proto stát za jejich pochybení odpovídá. Za takový subjekt Ústavní soud považoval též notáře při sepisování právních úkonů ve formě notářských zápisů.

*Nález sp. zn. I. ÚS 529/09: Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem notáře*

Ústavní soud nálezem ze dne 13. 3. 2012 zrušil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2008 č. j. 258 Cdo 1384/2006-151 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2005 č. j. 39 Co 242/2005-130, a to pro jejich rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel se před obecnými soudy domáhal proti České republice zaplacení náhrady škody, která mu měla vzniknout v důsledku nesprávného úředního postupu notáře, který sepsal formou notářského zápisu kupní smlouvu na nemovitost a následně osobě, která vystupovala na základě předložené plné moci jako zástupce prodávajících, vydal z notářské úschovy kupní cenu, jež byla před tím složena stěžovatelem jako kupujícím. Posléze se však ukázalo, že předložená plná moc byla padělaná a rozsudky civilních soudů bylo určeno, že kupní smlouva nebyla uzavřena platně a nemovitost tak zůstala ve vlastnictví prodávajících. Stěžovatel se domníval, že se notář dopustil nesprávného úředního postupu a obecné soudy, které mu napade-



nými rozhodnutími odepřely náhradu přiznat, porušily čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Východiskem posouzení ústavní stížnosti se stal princip důvěry občanů v právo a instituce veřejné moci. Ústavní soud uvedl, že tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škodu, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Důvěra občanů v právo je dle Ústavního soudu jedním z principů právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Této premise pak odpovídá pojetí tzv. přísné či objektivní odpovědnosti státu za škodu, která je garantována v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a provedena zákonem č. 82/1998 Sb. Dále Ústavní soud vyšel z toho, že taková odpovědnost za škodu se musí týkat též subjektů, na něž stát převedl výkon pravomocí, které by jinak vykonával sám, a konečně zdůraznil, že je třeba při výkladu právních předpisů upřednostňovat výklad teleologický před výkladem doslovným.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že byt z ustanovení § 63 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), výslovně nevyplývá povinnost notáře zkoumat pravost plné moci, je nutno k této povinnosti dospět v kontextu účelu právní úpravy notářských zápisů o právních úkonech, které jsou veřejnými listinami a u kterých se uplatňuje presumpce jejich správnosti. Dle Ústavního soudu je tato skutečnost nepochybně stěžejním důvodem, proč se účastníci právních vztahů obracejí na notáře, neboť v nich spatřují vyšší jistotu o věcné správnosti a souladu s právem. Aby mohlo být dosaženo tohoto účelu, je nezbytné, aby notář vždy zkoumal nejen totožnost účastníků a jejich zástupců, ale také pravost zástupcem předkládané plné moci. Pokud notář akceptuje padělanou plnou moc, dopustí se nesprávného úředního postupu a vzhledem k charakteru jeho činnosti jde o pochybení, které je přičitatelné státu, resp. za něj stát nese odpovědnost.

Pokud obecné soudy dospěly k jinému výkladu, de facto tak liberovaly stát z jeho odpovědnosti, čímž porušily čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv

a svobod. Podle názoru Ústavního soudu skutečnost, že falsum plné moci bylo natolik zdařilé, že jej šlo rozpoznat pouze znaleckým zkoumáním, může být relevantní pouze ve vztahu k případnému nároku státu na regresní úhradu vůči notáři, který se této povinnosti zprostí, pokud mu stát neprokáže, že k nesprávnému úřednímu postupu došlo zaviněným porušením právní povinnosti; nemůže však hrát roli v posouzení nároku stěžovatele.

### Právo na rozhodování v přiměřené lhůtě

Ústavní soud se v loňském roce zabýval rovněž průtahy v řízení, byt platí, že zejména po zavedení žalob na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, se ústavní stížnosti zaměřují především na tuto problematiku (k tomu viz shora příslušnou kapitolu).

Rozhodování ústavního soudu o preventivních prostředcích ochrany proti průtahům v řízení je spíše výjimečné, přesto taková rozhodnutí Ústavního soudu existují. Do této kategorie spadá například nález sp. zn. I. ÚS 2427/11 ze dne 15. 2. 2012, v němž Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu, který zamítl návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

*Nález sp. zn. I. ÚS 2427/11: Porušení práva na spravedlivý proces v důsledku soudem nezaviněných průtahů v řízení*

Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 2. 2012 konstatoval, že postupem Okresního soudu v Ústí nad Labem v řízení vedeném pod sp. zn. 12 EC 1986/2010 došlo k porušení stěžovatelova práva garantovaného čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, avšak nevyhověl návrhu na zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 8 UL 204/2011 ze dne 29. 7. 2011, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Podle stěžovatele v řízení před okresním soudem v jeho věci vedené pod sp. zn. 12 EC 1986/2010 docházelo k průtahům, jejichž existenci krajský soud v napadeném usnesení potvrdil, ovšem návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu nevyhověl s odkazem na výjimečnou situaci oddělení EC okresního soudu, jež je způsobena objektivními okolnostmi (přetížením soudu a skutečností, že věci jsou vyřizovány podle pořadí nápadu).

Ústavní soud sice shledal stěžovatelův návrh důvodným, neboť v řízení o stěžovatelově věci před okresním soudem skutečně docházelo a dochází k průtahům v řízení, avšak zároveň přisvědčil obecným soudům, podle nichž jsou průtahy v řízení dány mimořádnou situací u okresního soudu. Ústavní soud v této souvislosti upozornil, že stěžovatelovu návrhu na zrušení napadeného usnesení krajského soudu a příkázání okresnímu soudu, aby dále nepokračoval v průtazích, nelze vyhovět, neboť zmíněným postupem by došlo k porušení principu rovnosti ve vztahu k účastníkům ostatních řízení před okresním soudem, jejichž věci jsou vyřizovány podle pořadí nápadu.

Ústavní soud tak při posuzování ústavní stížnosti hledal rovnováhu mezi základním právem stěžovatele na spravedlivý proces včetně práva na projednání věci bez zbytečných průtahů na straně jedné a právem ostatních účastníků řízení před okresním soudem na rovné zacházení na straně druhé, přičemž se přiklonil k zamítnutí návrhu na zrušení napadeného usnesení.

S ohledem na fakt, že ve stěžovatelově případě selhaly preventivní prostředky ochrany, odkázal jej Ústavní soud na prostředky kompenzační, tj. především na možnost požadovat náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

### Rovnost účastníků řízení

Rovnost účastníků řízení označovanou též jako rovnost zbraní lze přiblížit jako jeden z prvků širšího pojetí spravedlivého procesu, který vyžaduje, aby každé procesní straně byla dána přiměřená možnost přednést svou záležitost za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než

ve které je její protistrana. Pokud jde o judikaturu Ústavního soudu, tento princip je významně rozpracován v řadě jím přijatých rozhodnutí. V roce 2012 bylo např. přijato celkem dvanáct nálezů, v nichž bylo výslovně posuzováno dodržení požadavku rovnosti zbraní ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Opakovaně se např. objevila problematika principu rovnosti zbraní v souvislosti s povinností obecných soudů doručit odvolání protistraně (nález sp. zn. II. ÚS 1938/12 ze dne 29. 11. 2012), rovněž však v souvislosti s doručováním v exekučním řízení (nález sp. zn. I. ÚS 3428/11 ze dne 25. 4. 2012), rozhodováním o znalečném (nález sp. zn. I. ÚS 2670/12 ze dne 17. 10. 2012) či s přibráním zmocněnce (nález sp. zn. II. ÚS 289/12 ze dne 9. 10. 2012).

*Nález sp. zn. I. ÚS 3428/11: Porušení práva vyjádřit se k věci a principu rovnosti účastníků řízení při rozhodování o odvolání do odkladu exekuce*

Usnesením soudního exekutora byla k návrhu stěžovatelů coby povinných odložena exekuce nařízená usnesením okresního soudu, neboť stěžovatelé napadli exekuční titul dovoláním. Napadeným usnesením krajský soud vyhověl odvolání oprávněných a usnesení soudního exekutora změnil tak, že návrh na odklad exekuce zamítl. Stěžovatelé namítali, že se o odvolacím řízení dozvěděli až z usnesení krajského soudu, přičemž odvolání jim nebylo vůbec doručeno, takže se k němu nemohli vyjádřit.

Ústavní soud připomněl, že z práva na spravedlivý proces plyne povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení prostor pro to, aby se mohli vyjádřit k tvrzením protistrany a navrhopat důkazy, s čímž se soud následně musí vypořádat v odůvodnění. Ve vztahu k odvolání se tato povinnost soudu projevuje v nutnosti doručit odvolání účastníkovi řízení, jehož práv nebo povinnosti se napadené rozhodnutí týká. U odvolání proti rozhodnutí, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, je pak třeba řešit otázku, zda se také na něj vztahuje uvedená povinnost doručení. S odkazem na svůj nález sp. zn. III. ÚS 639/06 ze dne 25. 1. 2007 (N 15/44 SbNU 193) Ústavní soud uvedl, že ze zákona sice taková povinnost explicitně nevyplývá, soud prvního stupně však odvolání může doručit, dospěje-li k závěru, že je to v dané věci s ohledem na okol-

nosti případu či specifikum věci vhodné a účelné. Specifickou situací, jež odůvodňuje doručení opisu odvolání protistraně, je podle Ústavního soudu např. dosavadní vývoj sporu v první instanci, který zřetelně naznačuje, že protistrana zaujímá k argumentům uvedeným v odvolání zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí. Ústavní soud současně s odkazem na svůj nález sp. zn. I. ÚS 3/11 ze dne 14. 6. 2011 (N 111/61 SbNU 647) upozornil, že povinnost doručit v určitých případech stejnopis odvolání protistraně dopadá i na soudního exekutora. Protože jak soudní exekutor, tak krajský soud stěžovatelům odvolání nedoručili, porušili podle Ústavního soudu jejich právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip rovnosti účastníků zakotvený v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Princip rovnosti účastníků, resp. rovnosti zbraní podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod se uplatní např. i při rozhodování o znalečném. Za situace, kdy dosavadní vývoj sporu, povaha napadeného rozhodnutí a argumenty uváděné v odvolání naznačují, že eventuální vyjádření účastníků k podanému odvolání mohou ovlivnit rozhodnutí soudu druhého stupně, je soud povinen doručit odvolání podané do výroku o znalečném ostatním účastníkům, a to včetně znalce samotného, přestože z procesního předpisu tato povinnost přímo nevyplývá.

*Nález sp. zn. I. ÚS 2670/12: K povinnosti obecného soudu doručit odvolání ostatním účastníkům řízení*

Stěžovatel byl v řízení o vypořádání zaniklého společného jmění manželů ustanoven znalcem za účelem podání znaleckého posudku. Ústavní stížností napadl rozhodnutí odvolacího soudu, kterým mu bylo sníženo znalečné přiznané soudem prvního stupně z částky 35 008 Kč na 15 397 Kč. Stěžovatel namítal, že mu rozhodnutí soudu prvního stupně o stanovení znalečného a ani odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí nebylo doručeno, a nemohl se tak k odvolání vyjádřit. O snížení znalečného se dozvěděl až z napadeného rozhodnutí.

Ústavní soud zjistil, že stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí soudu prvního stupně o určení znalečného, nicméně odvolání žalobce do tohoto rozhodnutí již stěžovateli skutečně nebylo doručeno. Ústavní soud odkázal na svoji judikaturu, nález sp. zn. II. ÚS 414/10 ze dne 8. 4. 2010 (N 81/57 SbNU 85), v němž konstatoval, že z principu rovnosti účastníků řízení vyplývá, že za situace, kdy dosavadní vývoj sporu, povaha napadeného rozhodnutí a argumenty uváděné v odvolání naznačují, že eventuální vyjádření účastníků k podanému odvolání mohou ovlivnit druhoinstanční rozhodnutí, je soud povinen doručit odvolání podané do výroku o nákladech řízení ostatním účastníkům, aby měli stejnou možnost k uplatnění svých práv, přestože z procesního předpisu tato povinnost přímo nevyplývá. Ustanovení § 210 občanského soudního řádu nutno vykládat ústavně konformním způsobem tak, že v případě odvolání proti usnesení o náhradě nákladů řízení plyne povinnost doručovat odvolání přímo z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Podle Ústavního soudu uvedený závěr, který se týkal rozhodování o nákladech řízení, bylo možné vztáhnout i na daný případ, neboť soudem ustanovený znalec v dané fázi rozhodování o znalečném byl účastníkem řízení, o jehož právech se v této části řízení rozhodovalo.

Ústavní soud konstatoval, že pokud nebylo odvolání protistrany zasláno stěžovateli coby druhému účastníkovi řízení, byla mu odňata možnost seznámit se s obsahem odvolání a realizovat svá procesní práva. Rozhodnutí krajského soudu tak bylo dle Ústavního soudu pro stěžovatele překvapivé a nepředvídatelné a protiústavně zasáhlo do jeho legitimního očekávání. Krajský soud svým postupem porušil nejen princip rovnosti zakotvený v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale také čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Proto Ústavní soud jeho rozhodnutí zrušil.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 289/12 ze dne 9. 10. 2012 ústavně konformní výklad ustanovení § 154 odst. 2 trestního řádu umožnil přiznat poškozenému náhradu nákladů v souvislosti přibráním zmocněnce i v situaci, kde poškozený nevnesl nárok na náhradu škody; naopak trvání na doslovné dikci citovaného ustanovení by mohlo za konkrétních okolností představovat formalistický

výklad v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, případně v závislosti na míře disproporčního přístupu i porušení principu rovnosti účastníků řízení ve smyslu čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

*Nález sp. zn. II. ÚS 289/12: Právo na náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s přibráním zmocněnce*

Okresní soud zamítl v trestním řízení žádost stěžovatelky na přiznání náhrady nákladů zmocněnkyně s odůvodněním, že jednak se zmocněnkyně hlavního líčení účastnila formálně a jednak poškozená v dané trestní věci nevznesla nárok na náhradu škody. Stěžovatelka podala stížnost proti rozhodnutí ke krajskému soudu navzdory poučení o nepřipustnosti opravného prostředku a požadovala zaplacení náhrady nákladů odsouzeným.

Krajský soud stěžovatelce přisvědčil v otázce přípustnosti stížnosti a nesprávnosti poučení, stížnost však zamítl s argumentací, že § 154 odst. 2 trestního řádu se týká jen poškozeného, který uplatnil vůči obžalovanému nárok na náhradu škody, a to se v projednávané věci nestalo. Stěžovatelka namítala, že obecné soudy nevyložily § 154 odst. 2 trestního řádu ústavně konformně.

Ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí okresního soudu Ústavní soud uvedl, že úvahy soudu stran formální účasti zmocněnkyně poškozené byly v rozporu s obsahem spisu, zároveň však dodal, že rozhodování o právu poškozeného na náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s přibráním zmocněnce nemůže být podmíněno jen mírou jeho procesní aktivity. V projednávané věci se jednalo o sexuální delikt spáchaný na nezletilé a lze mít důvodně za to, že účast zmocněnkyně představovala pro poškozenou psychickou podporu.

Ve vztahu k napadenému usnesení odvolacího soudu potom Ústavní soud upozornil na ústavně nekonformní aplikaci ustanovení § 154 odst. 2 trestního řádu. Krajský soud totiž z doslovného znění ustanovení dovodil, že právo na náhradu nákladů vzniklých ve spojitosti s přibráním zmocněnce lze přiznat jedině tehdy, rozhodoval-li soud o včas a řádně uplatněném nároku

na náhradu škody, byť i ve výsledku nemusil být tento nárok přiznán vůbec. Z toho plynul závěr, že právo na náhradu nákladů mohli získat jen poškození, kteří současně uplatnili nárok na náhradu škody, nikoli ti, kteří se trestního řízení sice účastnili, avšak nárok na náhradu škody neuplatnili, ať již proto, že jim škoda nevznikla, nebo že nárok nežádali. Jak poznamenal Ústavní soud v části nazvané obiter dictum, taková interpretace by ovšem ve svých důsledcích mohla vést k nedůvodnému zvýhodnění jedné skupiny poškozených oproti jiným.

Pro úplnost Ústavní soud upozornil, že uvedený výklad ustanovení § 154 odst. 2 trestního řádu se vztahoval k právní úpravě platné do 30. června 2004, neboť zákon č. 283/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, uvedené ustanovení trestního řádu novelizoval.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

### Zákonný soudce

Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že právo na zákonného soudce je nutno vykládat v souvislosti s pravidly stanovenými v souladu s příslušnými předpisy, kterými soud určuje nápad projednávaných věcí pro jednotlivé soudce a stanoví pravidla vzájemného zastupování. Pokud věc projednává soudce v souladu s těmito pravidly, jedná se o „zákonného“ soudce a nedochází k porušení ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Součástí práva na zákonného soudce jsou tedy požadavky na dodržení zákonného vymezení věcné, funkční a místní příslušnosti soudu, dodržení hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce včetně počtu soudců a přísedících v senátech, vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti (§ 14 občanského soudního řádu), dodržení zásady

přidělování soudní agendy a určení složení senátů podle předem stanovených pravidel obsažených v rozvrhu práce toho kterého soudu vypracovaném v souladu s obecně závaznými právními předpisy tak, aby i pro účastníky řízení byla zaručena předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu v konkrétní věci.

Právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze na základě judikatury Ústavního soudu přiměřeně vztáhnout i na rozhodčí řízení (nález sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011, nález sp. zn. I. ÚS 871/11 ze dne 17. 1. 2012 a nález sp. zn. I. ÚS 199/11 ze dne 26. 1. 2012). To v důsledku znamená, že v případě, že se soud nevypořádal s námitkami účastníka o nedostatku pravomoci rozhodce, postupoval v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud zdůrazňuje požadavek na konkretizaci a individualizaci výběru rozhodce proto, že rozhodčí řízení představuje jakýsi „odklon“ od klasického soudního řízení, proti jehož výsledku existují velmi omezené možnosti soudního přezkumu. Není-li tedy rozhodováno rozhodcem, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel, nemůže být akceptovatelný ani výsledek tohoto rozhodování.

---

*Nález sp. zn. IV. ÚS 2735/11: Uplatnění práva na zákonného soudce v rozhodčím řízení*

Obvodní soud vyhověl návrhu vedlejšího účastníka a nařídil exekuci na majetek stěžovatelky k uspokojení pohledávky vyplývající ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb. Soudní exekutor rozhodl o provedení exekuce srážkami z příjmů stěžovatelky a příkázáním pohledávky z účtu. Městský soud odvolání stěžovatelky odmítl. Stěžovatelka namítala, že s vedlejším účastníkem neuzavřela účastnickou smlouvu obsahující rozhodčí doložku, a odkázala na kriminalistickou expertizu Policie České republiky, podle které byl její podpis na smlouvě padělán; v důsledku toho považovala rozhodčí nález za nevykonatelný.

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu vyplývá, že základní zásady řízení platí i v řízení před rozhodčí a právo na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny

základních práv a svobod) lze přiměřeně vztáhnout i na rozhodčí řízení (srov. nález sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011). Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, nevylučuje, aby otázka (nedostatku) pravomoci rozhodce byla zkoumána i v exekučním řízení (nález sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011, nález sp. zn. I. ÚS 871/11 ze dne 17. 1. 2012, nález sp. zn. I. ÚS 199/11 ze dne 26. 1. 2012).

V projednávané věci se odvolací soud odmítl zabývat námitkami stěžovatelky o tom, že smlouva o poskytování služeb vedlejším účastníkem je fiktivní, ačkoli stěžovatelka odkazovala na důkaz grafologickou expertizou zpracovanou orgány Policie České republiky. Pokud stěžovatelka tvrdila a prokazovala, že smlouvu nikdy nepodepsala, a tudíž jí nemůže být vázána, týkala se její námitka i rozhodčí doložky vtělené do smlouvy, a tím i přímo pravomoci rozhodce. Městský soud tedy pochybil, pokud se nezabýval otázkou pravomoci rozhodce spor rozhodnout a námitky stěžovatelky v tomto směru zcela pomínil. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud zrušil napadené usnesení městského soudu pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

K porušení práva na spravedlivý proces a práva na zákonného soudce dochází také za situace, kdy soud poslední instance aplikující normy unijního práva zcela opomene zkoumat, zda by měl vznést předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie, a její nepoložení řádně neodůvodní [nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a nález sp. zn. II. ÚS 1658/11 ze dne 29. 11. 2011].

---

*Nález sp. zn. II. ÚS 2504/10: K povinnosti soudu poslední instance položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie*

Stěžovatelka, zahraniční právnická osoba se sídlem v Německu, namítala v řízení o přezkumu přiměřenosti protiplnění vyplaceného za akcie před obecnými soudy nedostatek pravomoci českých soudů. Krajský soud její námitku zamítl, neboť dospěl k závěru, že pravomoc českých soudů pro řízení je dána, Vrchní soud rozhodnutí nalézacího soudu potvrdil. Stěžovatelka namítala, že vrchní soud v otázce příslušnosti českých soudů aplikoval

pouze české právní předpisy a ignoroval předpisy Evropské unie. Odvolací soud sice nepřímou připustil uplatnění nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, nijak se však nevypořádal s jeho aplikační předností. Stěžovatelka rovněž namítala, že soud opomněl její návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

Ústavní soud odkázal na svoje předchozí nálezy sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a sp. zn. II. ÚS 1658/11 ze dne 29. 11. 2011, kde byl konfrontován s obdobnou problematikou. Posuzoval, zda v uvedeném případě vrchní soud nepostupoval svévolně, když neaplikoval kogentní normu obsaženou v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a nepoložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Uvedl, že vzhledem k tomu, že v souzené věci již nebyl proti rozhodnutí vrchního soudu přípustný žádný opravný prostředek, a vzhledem k tomu, že během řízení vznikla otázka výkladu unijního práva spadající pod rozsah čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, Vrchní soud byl povinen položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

Ústavní soud se rovněž zabýval otázkou, zda vrchní soud jako soud poslední instance odůvodnil, že výklad předložené otázky unijního práva považuje za natolik zřejmý, že není důvodu aplikovat kogentní normu obsaženou v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, a není proto třeba pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Dospěl k závěru, že vrchní soud se s podrobně odůvodněnými námitkami stěžovatelky – s výjimkou otázky účastenství v řízení – nijak nevypořádal a pravomoc (příslušnost) českého soudu nově dovodil z ustanovení § 200e občanského soudního řádu, přičemž pouze okrajově bez bližšího odůvodnění odkázal i na aplikaci čl. 22 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 44/2001.

Ústavní soud proto zrušil napadené rozhodnutí vrchního soudu pro rozpor s právem stěžovatelky na zákonného soudce ve smyslu čl. 38. odst. 1 Listiny základních práv a svobod a jejím právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Soulad s právem na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rovněž vyžaduje, aby obecný soud stanovil v rozvrhu práce jednoznačná a předem daná pravidla pro určení soudců, která berou v úvahu všechny možné eventuality; obecný soud nemůže při přidělování agendy jednotlivým soudcům činit opatření ad hoc [nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), nález sp. zn. III. ÚS 529/08 ze dne 12. 3. 2009 (N 55/52 SbNU 549), nález sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101) a nález sp. zn. IV. ÚS 1302/10 ze dne 20. 4. 2011 (N 77/61 SbNU 239)].

---

*Nález sp. zn. IV. ÚS 2053/12: Určení zákonného soudce podle rozvrhu práce soudu*

Stěžovatel namítal, že usneseními okresního a krajského soudu byl odňat svému zákonnému soudci, neboť o návrhu státního zástupce na jeho vzetí do vazby měla dle rozvrhu práce rozhodovat soudkyně JUDr. Sobotková, která byla stanovena rozpisem služby jako dosažitelný soudce mimo pracovní dobu a návrh převzala; místo toho však o návrhu rozhodoval svévolně a náhodně určený soudce JUDr. Jureček, což stěžovatel zjistil ze záznamu o převzetí návrhu. Dále podle stěžovatele rozvrh práce neodpovídal zásadě transparentnosti a předvídatelnosti, neboť rozpis služeb pro jednotlivé týdny nebyl zveřejněn.

Ústavní soud připomněl, že podstatou zásady zákonného soudce [nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105), nález sp. zn. III. ÚS 529/08 ze dne 12. 3. 2009 (N 55/52 SbNU 549) a nález sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101)] je vyloučení libovůle při obsazování soudu, k čemuž slouží předem stanovená pravidla přidělování agendy [nález sp. zn. IV. ÚS 1302/10 ze dne 20. 4. 2011 (N 77/61 SbNU 239)]. Do tohoto rámce patří i požadavky na předvídatelnost a transparentnost rozvrhu práce soudu s vyloučením ad hoc opatření. K tomu Ústavní soud uvedl, že vzhledem k tomu, že rozpis služeb byl vyhotovován s předstihem a byl účastníkovi řízení na požádání zpřístupněn, neodporoval takový postup požadavkům plynoucím z čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Dále Ústavní soud považoval za potřebné vyrovnat se s otázkou, zda byl soudce JUDr. Jureček zákonným soudcem stěžovatele. Z vyjádření účastníků řízení vzal za prokázané, že návrh na vzetí do vazby převzala dne 29. 2. 2012 v mimopracovní době JUDr. Sobotková, která byla pro tento den uvedena v rozpisu služeb, avšak o vzetí stěžovatele do vazby rozhodoval dne 1. 3. 2012 JUDr. Jureček. K tomu Ústavní soud uvedl, že zákonným soudcem ve věci byl soudce, který byl v den doručení návrhu „dosazitelný“ dle rozpisu služeb pro mimopracovní dobu, a to bez ohledu na to, jestli o návrhu rozhodoval ještě týž den nebo až den následující. O návrhu tedy měla dle rozvrhu práce rozhodovat JUDr. Sobotková.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil pro rozpor s čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

Judikaturu v oblasti práva na zákonného soudce v roce 2012 je vhodné ještě doplnit o nález sp. zn. II. ÚS 2317/11 ze dne 24. 1. 2012, v němž Ústavní soud uvedl ve vztahu k ustanovení § 262 trestního řádu, které upravuje vrácení věci soudu prvního stupně odvolacím soudem k novému projednání a rozhodnutí, že důvody pro použití tohoto ustanovení musí být důležité, zřetelné, bezpochybné a jejich existence musí být jednoznačně prokázána [viz nález sp. zn. III. ÚS 90/95 ze dne 7. 12. 1995 (N 82/4 SbNU 271)], neboť jde o zcela výjimečný postup. Takovým důvodem je jistě pochybnost o nepodjatosti dosavadního senátu ve vztahu k projednávané věci, kterou odvolací soud shledal po opakovaném rušení rozhodnutí soudu prvního stupně. Pokud však ke stejnému závěru, byť nezdůvodněnému podjatostí senátu, ale toliko nerespektováním pokynů v souvislosti s hodnocením důkazů, dospívá i v dalším zrušujícím rozhodnutí, aniž by dal novému senátu šanci, aby vytčené pochybení napravil, neboť mu věc bez dalšího také odnímá, nejde již o zcela výjimečný postup ve smyslu ustanovení § 262 trestního řádu.

### Presumpce neviný, zásada nullum crimen

Zásada presumpce neviný a zásada *nullum crimen sine lege* jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod a patří k základním zásadám ovládajícím

trestní řízení. Ústavní soud především zkoumá, zda postup obecných soudů nebyl v rozporu se zásadou presumpce neviný, zejména principu *in dubio pro reo* [srov. čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 2 trestního řádu, § 226 písm. a) trestního řádu], podle něhož musí být obžalovanému v trestním procesu vina bez rozumných pochybností prokázána. Tam, kde existují jakékoliv pochybnosti, musejí být vyloženy ve prospěch obviněného [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3094/08 ze dne 29. 4. 2009 (N 103/53 SbNU 293), nález sp. zn. I. ÚS 910/07 ze dne 23. 9. 2008 (N 156/50 SbNU 389), nález sp. zn. I. ÚS 49/06 ze dne 20. 5. 2008 (N 92/49 SbNU 381) či nález sp. zn. I. ÚS 429/03 ze dne 4. 12. 2003 (N 141/31 SbNU 257)]. Presumpce neviný vždy vyžaduje, aby to byl stát, kdo nese v trestním řízení konkrétní důkazní břemeno, přičemž v posledku je to trestní soud, na němž spočívá odpovědnost za náležité objasnění věci (srov. § 2 odst. 5 in fine trestního řádu).

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

*Nález sp. zn. III. ÚS 2453/11: Dokazování (znaleckými posudky) při ukládání zabezpečovací detence*

Stěžovatel byl rozhodnutími obecných soudů odsouzen za trestný čin znásilnění, vedle uloženého trestu odnětí svobody mu byla uložena i zabezpečovací detence. V ústavní stížnosti napadal zejména proces dokazování a porušení zásady *in dubio pro reo*. Výhrady měl k hodnocení výpovědi poškozené, kterou považoval za nevěrohodnou, a k vadám psychiatrického a sexuologického znaleckého posudku; byl též názoru, že měli být přibráni dva znalci, nikoliv jen jeden.

Ústavní soud v nálezu vymezil podmínky, za nichž je dán důvod ke kasačnímu zásahu Ústavního soudu v důsledku vad procesu dokazování. Z hlediska ústavněprávního přezkumu je významné, zda důkazy, o něž se napadené rozhodnutí opírá, tvoří logicky uzavřený celek a zda odůvodnění napadeného rozhodnutí nenese znaky zřejmé libovůle.

Podmínky pro svůj kasační zásah však Ústavní soud s ohledem na výše uvedené podmínky neshledal. Hodnocení důkazů nebylo zatíženo libovůlí, naopak bylo logicky odůvodněno. V daném případě rozhodně nešlo o důkaz-

ní nouzi, jež by připouštěla aplikaci závěrů vyjádřených v judikatuře Ústavního soudu [zejm. nález sp. zn. III. ÚS 2042/08 ze dne 26. 11. 2009 (N 247/55 SbNU 377)].

Ústavní soud se dále vyjádřil k námitkám týkajícím se uložení ochranného opatření zabezpečovací detence. Zabezpečovací detence (§ 100 trestního zákoníku) představuje mimořádně razantní zásah do základních práv, srovnatelný jedině s uložením výjimečného trestu odnětí svobody. Trestní soud může zabezpečovací detenci uložit pouze na základě dostatečného a objektivně zhodnoceného dokazování, z něhož jednoznačně vyplývá existence všech zákonných předpokladů pro uložení tak přísného ochranného opatření. Zvláštní pozornost je třeba věnovat otázce nezbytnosti uložení zabezpečovací detence a nemožnosti jejího nahrazení ochranným léčením. Soud ji může uložit vzhledem k osobě pachatele s přihlédnutím k jeho dosavadnímu životu a jeho poměrům mj. tehdy, jestliže pachatel spáchal zločin ve stavu vyvolaném duševní poruchou, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložené ochranné léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti.

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

Ústavní soud uvedl, že s ohledem na jeho dřívější judikaturu přitom nyní napadená rozhodnutí z ústavněprávního hlediska ob stojí. Ve věci byl řádně přibrán znalec k vyřešení odborných otázek. Posuzováno požadavky § 105 odst. 4 trestního řádu (a souvisejících ustanovení) nebylo třeba přibrat znalce dva. Věc se s ohledem na § 105 odst. 1 trestního řádu také nejevila jako zvýšeně složitá. Diagnóza stěžovatele byla již dlouhodobě setrvalá, násilných útoků na ženy se dopouštěl již od roku 1981, jeho osobnostní struktura je mimořádně složitá a možnost resocializace nízká, což bylo doloženo odbornými vyšetřeními z minulosti. Vadou znaleckého posudku také nebylo neprovedení falometrického vyšetření; nebyly shledány ani jiné vady.

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

Ústavní soud tedy neshledal porušení základních práv a svobod stěžovatele, a proto ústavní stížnost zamítl. *Obiter dictum* však vyjádřil názor, že by zákonodárce měl zvážit, zda mimořádná závažnost institutu zabezpečovací detence nevyžaduje obligatorní přibrání dvou znalců.

V nálezu sp. zn. III. ÚS 3395/10 ze dne 18. 9. 2012 se Ústavní soud zabýval dokazováním v případech majících povahu úmyslného usmrcení. Zdůraznil, že v těchto případech je třeba zjistit a ve skutkové větě výroku odsuzujícího rozsudku přesně popsat, kdo byl iniciátorem brachiálního násilí (kdo zasadil „první ránu“). Mezeru v přesném popisu počátečního napadení ve výroku rozsudků je třeba hodnotit jako závažný nedostatek, protože neúplný popis neposkytuje podklady pro relevantní úvahy o míře zavinění obviněného, pro úvahy o eventuální nutné obraně, pro úvahy o existenci tzv. omluvitelných pohnutek, pro úvahy o výměře trestu a pro posouzení tzv. „viktimologického spoluzavinění“ ze strany poškozeného. Přesný popis skutku, včetně popisu omluvitelných pohnutek, zaručuje reálnou kontrolu zachování principu totožnosti skutku a je důležitý z řady hmotněprávních i procesněprávních důvodů (např. pro dodržení požadavku *ne bis in idem*), především však slouží k transparentnosti rozhodování orgánů činných v trestním řízení.

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

*Nález sp. zn. III. ÚS 3395/10: Dokazování v trestním řízení, presumpce neviný a časová působnost trestních zákonů*

Stěžovatel byl rozsudkem krajského soudu uznán vinným ze spáchání trestného činu ublížení na zdraví z omluvitelné pohnutky dle § 146a trestního zákoníku. Rozhodnutím vrchního soudu byl posléze uznán vinným ze spáchání trestného činu vraždy dle § 219 trestního zákona, přičemž stěžovatelem podané dovolání Nejvyšší soud odmítl jako zjevně neopodstatněné. V ústavní stížnosti spatřoval stěžovatel porušení svých ústavně zaručených práv mj. v tom, že se obecné soudy nevyrovnaly s jeho obhajobou, nedostatečně zjistily skutkový stav věci a provedené důkazy hodnotily jednostranně v jeho neprospěch.

Ústavní soud v Praze, který rozhodl o stěžovateli

Ústavní soud k věci samotné uvedl, že obecné soudy důkazní situaci a okolnosti, které vyšly najevo, hodnotily od počátku způsobem, který vyznívá zcela v neprospěch stěžovatele. Tvrzení obecných soudů byla nedostatečně a nepřesvědčivě odůvodněna. Navíc v trestních kauzách majících povahu úmyslného usmrcení je povinností orgánů činných v trestním řízení náležitě zjistit, a poté ve skutkové větě výroku rozhodnutí přesně popsat, kdo byl

iniciátorem brachiálního násilí. Napadená rozhodnutí v tomto směru vykazují mezerovitost a v jejich odůvodněních je povaha počátku incidentu zcela dezinterpretována.

Závažnou vadou rozhodnutí odvolacího a dovolacího soudu je chybné posouzení tzv. omluvitelných pohnutek, relevantních pro eventuální právní kvalifikaci inkriminovaného skutku buď jako trestného činu zabití dle § 141 trestního zákoníku nebo jako trestného činu ublížení na zdraví z omluvitelné pohnutky podle § 146a trestního zákoníku. Orgány činné v trestním řízení nadto byly v právní kvalifikaci dotčeného skutku mimořádně rozkolísané a napadená rozhodnutí vzhledem k časové kolizi dotčených právních úprav nedostatečně reagovala na rozdíly v právní úpravě úmyslných usmrcení dle trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) a trestního zákona (zákon č. 140/1961 Sb.); obecné soudy se snažily aplikaci privilegované skutkové podstaty spíše vyhnout.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil pro rozpor s čl. 40 odst. 2, 6 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.



## PŘÍLOHY

# 8

## Některé z příspěvků přednesených na mezinárodní konferenci s názvem Katalogy základních práv a svobod a jejich aplikace v zemích Evropské unie

### Pavel Holländer: Základní práva v evropském prostoru: Bermudský trojúhelník nebo hledání společné identity?

*Pavel Holländer, místopředseda Ústavního soudu*

V evropském právním prostoru se v posledních letech objevily dva intenzivně diskutované pojmy: prvním je pluralita právních řádů, tím druhým je judiciální „bermudský trojúhelník“. Armin von Bogdandy klade otázku, zdali se Kelsenova představa pyramidálního uspořádání právního řádu<sup>1</sup> již v Evropě přežila.<sup>2</sup> Nadto řada autorů poukazuje na skutečné a potenciální tenze

mezi třemi soudy, resp. skupinami soudů, jež v Evropě aspirují rozhodovat s konečnými účinky (a to buď v plném anebo jenom v částečném rozsahu rozhodované materie), tj. mezi ústavními soudy, Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem.<sup>3</sup> Jsou-li uvedená stanoviska reálným zrcadlením skutečnosti, základním teoretickým problémem, jenž je tím nastolen, je zajištění nerozpornosti právního řádu (právních řádů) v situaci, není-li jím hierarchie norem. Připomeňme na tomto místě Weinbergrovu tezi, dle níž postulát bezrozpornosti je silnější než postulát hierarchie právních norem.<sup>4</sup>

Walter Berka na okraj entropických konotací působení bermudského trojúhelníku dnes ale optimisticky konstatuje: „Debatu o evropské ochra- ně základních práv v obou jejich relacích – ve vazbě mezi Unii a členskými státy a s ohledem na vztahy mezi Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem – se vedla z perspektivy možných konfliktů. V posledních letech se ale zdá, že se její vnímání mění. Ve vědecké diskusi se

v Praze. Weinbergův princip priority postulátu bezrozpornosti před hierarchií normového souboru, jako východisko řešení otázky kolize platností, vede k nutnosti akceptace i dalších pramenů práva než práva psaného, zejména práva soudcovského a obyčejového (a to bez ohledu na způsob sémantického uchopení problému). Je zřejmé, že v souvislosti s možností rozšíření soustavy pramenů práva bude nutné řešit i otázku jejich legitimacy. Stojí snad za zmínku poukázat i z historie na jeden z příkladů řešení kolize analytické platnosti a platnosti sociologické: „Uherské zákony se často odvolávají na právní obyčej a uznávají jej za závazný ... O poměru obyčejového práva k zákonu Tripartitum uvedlo, že právní obyčej může nové právo tvořit, staré měnit a zákon autenticky vysvětlovat ... Tyto zásady se v uherském právním řádu udržely, a proto uherské právo dovoluje, aby právní obyčej doplňoval zákony ..., autenticky vykládal ..., popřípadě aby právní obyčej zákony rušil.“ (J. Rauscher, O obyčejovém práve na Slovensku. In: Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl první. Red.: F. Rouček, J. Sedláček, Praha 1935, s. 162.)

- 1) Ke stupňovitě vystavbě právního řádu viz A. Merkl, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues. In: Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre. Hrsg. A. Verdross, Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstag gewidmet. Wien 1931, s. 252–294.
- 2) A. von Bogdandy, Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law. International Journal of Constitutional Law, vol. 6, n. 3 & 4, 2008, s. 457 a násl.
- 3) Viz kupř. S. Oeter, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. In: Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 362.
- 4) Tuto tezi vyjádřil O. Weinberger ve svém referátu Nový institucionalismus jako základ právní a politické teorie, jenž přednesl dne 9. dubna 1999 na Právnické fakultě UK

stále silněji zdůrazňuje produktivní síla těchto stavů napětí, jež by měly být pro ‚multilevel constitutionalism‘ příznačné a jež by mohly vézt ke vztahům kooperace mezi aktéry a k různým formám ‚právně-aplikačního společenství‘ (Rechtssprechungverbund) ... A rovněž zúčastněné soudy vyvinuly celkem namáhavě a vědomě strategie a postupy, aby odbouraly možná napětí a rozpory, takže lze téměř mluvit o přemíře harmonie.“<sup>5</sup>

Ve vztahu Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) lze v této souvislosti zmínit případ Carpenter (C-60/00), v němž ESD vyvodil právo na pobyt státního příslušníka třetí země ze základního práva Evropského společenství na respektování a ochranu rodinného života [čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“)].

ESD svoji připravenost ke kooperaci ve vztahu k ESLP formuloval v několika případech (kupř. Schwarz, C-76/05), v nichž provedl pouze omezený přezkum a ve výsledku se vzdal kompetence rozhodnutí v poslední instanci.<sup>6</sup>

ESLP vymezil svoji pozici k ESD především rozsudkem velkého senátu ve věci Bosphorus Airways (30. 6. 2005, sp. zn. 45 036/98). Konstatoval v něm, že „Úmluva na jednu stranu smluvními stranám nezakazuje přenést suverénní pravomoc na mezinárodní (a i supranacionální) organizace, aby mohly v určitých oblastech aktivit spolupracovat“, přičemž „akt státu učiněný v souladu s takovými právními závazky [plynoucími z členství v mezinárodní organizaci] je ospravedlnitelný, pokud předmětná organizace chrání základní práva, a to s ohledem jak na poskytnuté hmotněprávní záruky, tak na mechanismus kontroly jejich dodržování, a to způsobem, který je možné považovat za přinejmenším rovnocenný s ochranou, kterou poskytuje Úmluva“. Jestliže daná organizace poskytuje takovou rovnocennou ochranu, pak ESLP před-

pokládá, že se stát neodchýlil od požadavků Úmluvy, pokud neučinil více, než že implementoval právní závazky plynoucí z členství v organizaci. Podobná domněnka však může být vyvrácena, pokud z okolností jednotlivého případu vyplývá, že ochrana práv zaručených Úmluvou byla zjevně nedostatečná. V podobných případech by role Úmluvy jako „ústavního nástroje evropského veřejného pořádku“ v oblasti lidských práv převážila nad zájmem mezinárodní spolupráce. ESLP ve vztahu k ESD omezuje tudíž intenzitu svého přezkumu hranicí „zjevné nedostatečnosti“ ochrany základních práv a svobod.

V roce 2006 se tématem jednání sněmu prestižního Spolku německých státovědců stala konkurence mezi národními ústavními soudy, ESD a ESLP. Dle prvního z generálních zpravodajů konference, Stefana Oetera, se obavy plynoucí z judikatury Spolkového ústavního soudu SRN Solange I, Solange II a Maastricht-Urteil nenaplnily, postoj Spolkového ústavního soudu vůči ESD, případně vůči evropskému právu zůstal zdrženlivý.<sup>7</sup> Tato linie byla potvrzena i rozhodnutím ve věci Lisabonské smlouvy (BVerfGE 123, 267, 30. 6. 2009), v němž došlo k vymezení základních hledisek posuzování vztahů Evropské unie a jejich členských států. Spolkový ústavní soud zdůraznil, že evropská integrace založená na smluvní unii suverénních států nesmí být uskutečňována tak, že by členským státům nezůstal dostatečný prostor k politickému utváření hospodářských, kulturních a sociálních životních vztahů. To platí především pro oblasti, jež formují životní podmínky občanů, především základními právy chráněný soukromý prostor jejich vlastní odpovědnosti a osobní a sociální jistoty, jakož i pro taková politická rozhodnutí, jež jsou spojena zvláštním způsobem s kulturním, historickým a jazykovým předpokladem a jež se diskursivně utváří ve stranickopoliticky a parlamentně organizovaném prostoru politické veřejnosti. Je to Spolkový ústavní soud, jenž si osobuje právo přezkumu, zdali právní akty evropských orgánů a institucí s ohledem na evropskoprávní princip subsidiarity se nachází v hranicích

výsostných oprávnění vymezených jednotlivými zmocněními. Nadto Spolkový ústavní soud chrání nedotknutelné obsahové jádro ústavní identity Základního zákona dle jeho čl. 23 odst. 1 věty třetí ve spojení s čl. 79 odst. 3. Výkon těchto ústavněprávně narýsovaných kompetencí odpovídá principu evropské vstřícnosti Základního zákona, a tudíž ani není v rozporu s principem loajální spolupráce ve smyslu čl. 4 odst. 3 Lisabonské smlouvy.

Na uvedené rozhodnutí Spolkový ústavní soud navázal pak v rozhodnutí ze dne 6. 7. 2011 sp. zn. 2 BvR 2661/06 (tzv. rozhodnutí Mangold). Uvedl v něm, že kontrola ultra vires přichází do úvahy toliko tehdy, je-li porušení kompetencí evropskými orgány dostatečně kvalifikované. To předpokládá, že postup unijní mocí v rozporu s jejími kompetencemi musí být zřejmý a že napadený akt v oblasti kompetencí vede ke strukturálně významnému posunu k tíži členských zemí.

Pro posouzení vztahů práva České republiky a evropského práva, jakož i vztahů jejich orgánů a institucí Ústavní soud České republiky stanovil následující principy:

Princip eurovstřícnosti vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) k ústavnosti právního institutu eurozatykače: „Z článku 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“

V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) formuloval Ústavní soud princip dvojí vázanosti transformo-

vaného evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo.

Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN „Solange I“, „Solange II“ a „Maastricht-Urteil“ lze pak považovat výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04, vymezující základní hlediska posuzování vztahu Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a evropského práva: „Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy. Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.“ Princip ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je obsažen i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04: „Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto

<sup>[5]</sup> W. Berka, Europäischer Grundrechtsschutz zwischen Konflikt, Kooperation und Koordination. In: Rechtsschutz gestern – heute – morgen. Festgabe zum 80. Geburtstag von Rudolf Machacek und Franz Matscher. Hrsg. A. Bammer, G. Holzinger, M. Vogl, G. Wenda, Wien – Graz 2008, s. 506.

<sup>[6]</sup> Viz tamtéž, s. 508.

<sup>[7]</sup> S. Oerter, Rechtssprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. In: Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 389–391.

pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, pročež pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.“ Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a následně i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.): „Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu, vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednájí v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 z pohledu procesního zdůraznil tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu

přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejích institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.

Pokud bychom odhlédli od obecných úvah o potřebě koordinace nejvyšších soudních instancí, příp. o nutnosti jejich zdrženlivosti, v pozici reálného mechanismu zajišťujícího bezrozpornost normativního řádu je Ewaldem Wiederingem, druhým generálním zpravodajem konference německých státovědců z roku 2006, spatřována jednak hodnotová shoda na základních principech evropské kultury a evropského uspořádání a jednak aplikační přednost evropského práva ve vztahu k právu vnitrostátnímu.<sup>8</sup>

Praxe sice vždy uvedený optimismus nepotvrzuje, čehož příkladem je rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN v kauze Görgülü ze dne 14. října 2004 (BVerfGE, 111, 307), nicméně početnost konfliktních případů je tak nízká, že z nich nelze vyvozovat žádná zobecnění.

Podoba základních práv v evropském prostoru je dána architekturou trojúhelníku: systémem tří pramenů (ústavních listin, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinou základních práv Evropské unie) a tří institucionálních garancí (vrcholných soudních instancí jednotlivých států, ESLP a ESD). Jednotlivé katalogy základních práv zrcadlí dobové klíčové hodnoty, historické tradice i historické okolnosti jejich přijímání, zrcadlí i vliv tvůrčích osobností, ovlivňujících jejich podobu, a konečně i vzájemný vliv listin základních práv, jež v dějinách nabyly paradigmatické podoby (kupř. francouzské Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1798 či Deklarace nezávislosti Spojených států amerických z 4. 7. 1776).

In: Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 420–422.

Základní práva z pohledu jejich právního vyjádření mohou se jevit jako vedle sebe stojící fenomény. Jako oddělená samostatná oprávnění, jež se v průběhu historie měnila, zejména pak rozšiřovala, jež se utvářela v podobě jednotlivých generací základních práv (politických, osobních, sociálních apod.). Mění, vyvíjí se tedy jejich struktura, mění, vyvíjí se akcenty.

Vývoj právního myšlení 18. a 19. století přinesl zrod ideje právního státu (rule of law), jež nezbytně měla za následek i upření pozornosti směrem k jeho institucionálním garancím, zejména pak ke garancím ultima ratio – nezávislému soudnictví. Vývoj po druhé světové válce vede pak již ke zrodu pojmu „soudcovského státu“. Bouřlivé dějiny Evropy 20. století, spjaté s kataklyzmaty světových válek, genocid, vyhnání, převratů, a tím i nezbytností nových začátků, společně s faktory jinými (např. technologickým optimismem, masivními demografickými posuny atd.), nemohly nemít za následek ústup vlivu náboženství, morálky, tradice a slušnosti. Úpadek nepravých normativních systémů pak nezbytně přenáší zátěž společenského rozhodování zajišťujícího vnitřní mír na soudy.

Technologický optimismus industriální doby 20. století, upevňující fixaci paradigmatu psaného práva jako technologie moci, jako technologie řízení společnosti, dále bouřlivé dějiny Evropy 20. století, spjaté s nezbytností nových začátků (provázených legislativní hyperaktivitou), intenzita technologických a na ně navazujících společenských změn, to vše vedlo a vede k nebývalé hypertrofii psaného práva. V postkomunistických zemích střední Evropy je expanze psaného práva způsobena dalšími momenty: Po roce 1989 nutností radikální systémové změny, vlnou nových úprav spjatých se vznikem státu, pak spjatých s procesem přidružení a následně vstupu do Evropské unie. To vše za přetrvávajícího legislativního optimismu, naivní představy, dle

9) Viz nálezy Spolkového ústavního soudu SRN ve věci nařízení č. 11 k zákonu o říšském občanství ze dne 24. 11. 1941 (GBl. I., s. 772), na základě kterého bylo Židům, kteří emigrovali, odňato státní občanství a majetek (BVerfGE 23, 98): „Právo a spravedlnost nejsou zákonodárci k dispozici. Představa, že ústavodárce může vše uspořádat podle své vůle, by znamenala návrat k duchovnímu stanovisku bezhodnotového právního pozitivismu, které je v právní vědě a praxi již dlouho překonáno. Právě doba nacionálního socialismu v Německu učí, že i zákonodárce může stanovit neprávo.“

níž lze každý společenský problém vyřešit přijetím právního předpisu. Hypertrofie psaného práva a jeho neustálá změna vede pak ke ztrátě přirozené způsobilosti společenského prostředí používáním práva, zvyky a obyčeji vsřebat jeho smysl a interpretovat jej praktickým užitím. Dynamika práva, jež neumožňuje pozvolné uvědomování si jeho obsahu, smyslu a účelu, nezbytně pak má za následek tlak na jeho autoritativní interpretaci, případně dotváření ze strany soudů.

Idea právního státu, spjatá s maximou vázaností státu právem, jakož i kategorií ústavního státu a vázanosti zákonodárce souborem pro společnost konstitutivních hodnot,<sup>9</sup> nezbytně přinesla i posílení působnosti moci soudní jak vůči moci zákonodárné prosazením se instituce ústavního soudnictví, tak i vůči moci výkonné (zejména vůči státní správě), a to rozšířením působnosti správního soudnictví a částečně v tomto kontextu i dopady zavedení soudnictví ústavního.

Přirozenými průvodními jevy nárůstu rozhodovací zátěže soudů spjaté s hypertrofií normativního prostředí je omezená absorpční schopnost aplikačního prostředí, přetížení soudů, ztráta funkčnosti a chyby v rozhodování. Tyto externality pak mají za následek začasté paradoxní reakce: Na nárůst chyb v rozhodování reaguje legislativní praxe skepsí k možnosti konverze systému samotného. Reaguje na něj vírou v možnost institucionálních řešení, zakotvováním dalších a dalších institucionálních kontrolních mechanismů soudního řízení, zaváděním dalších procesních prostředků k ochraně práva, rozšiřováním okruhu důvodů jejich přípustnosti, jakož i okruhu aktivně legitimovaných subjektů, zaváděním dalších soudních instancí. Na ilusornost tohoto způsobu myšlení poukázal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01<sup>10</sup> ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.). Reakce na externality

10) „Žádný právní řád není a nemůže být z pohledu soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z pohledu soustavy uspořádání přezkumných instancí budován ad infinitum. Každý právní řád generuje a nutně musí generovat i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může reálně být takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoli bezesbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty.“



spjaté s expanzí soudcovského rozhodování nejsou toliko legislativní, nýbrž mohou být i judiciální. Tou mimořádně negativní je pak rezignace, začasté spjata s cynismem (v praxi soudní a správní zejména procesním), ztráta schopnosti orientovat se v právním řádu, úzká specializace, v níž se ztrácí schopnost reflektovat smysl a účel aplikovaných norem, jakož i jejich axio-logické a teleologické pozadí, důsledkem je dále formalismus praktického práva. Ilustrací je přezkumná praxe odvolacích soudů, jež tendují k rozhodování kasací, a to z procedurálních důvodů. Uvedený popis by bylo lze označit jako popis jednoho z momentů narůstající postmoderní dekonstrukce práva.

Dějiny emancipování svobody a základních práv jsou dějinami odporu vůči tyranii, odporu vůči despotii. V současném světě svobody projevu, vlastnické svobody, náboženské svobody, politických a sociálních práv nabývají tyto kategorie nový smysl a význam. Mluví-li Fukuyma o nezbytnosti silného a malého státu,<sup>11</sup> Ernest Gellner ukazuje na tektonické tlaky směřující opačným směrem: „Organizace moci, politické uspořádání společnosti a samozřejmě mezinárodní komunity, to je sporná otázka, před níž nelze uniknout. Argumenty, které tvrdí, že tento problém přestává být akutní, jsou založeny na omylu. Nesmírně složitá socio-ekonomická mašinérie, která má obrovskou, nákladnou a nedělitelnou infrastrukturu vyžadující velmi závažná, dlouhodobá, nezvratná a osudová rozhodnutí – takový je náš úděl. Proto politika nejenže není na odchodu, nýbrž pohlcuje z našeho života více, nikoli méně. Stabilní a fragmentovaná ekonomika by mohla být politicky považována za samozřejmou, avšak řítící se holistická ekonomika nikoli.“<sup>12</sup> Směřovala-li základní práva proti nebezpečí ohrožení lidské svobody tyranii či despotií, v současnosti, nadto, směřují proti bezmoci jednotlivce vůči absurditě, anonymitě a svobodu omezující složitosti systému veřejné moci. Byla-li původně lidská práva v kontrapozici s Hobbesovým Leviathanem, dnes jsou v kontrapozici i s Kafkovým Zámkem. Byl-li v minulosti symbolem zápasu o svobodu Prométheus či Jan Palach, dnes se jím stává zeměměřič K. Tektonické civilizační změny, dekonstrukce práva, to vše v oblasti základních práv vede

v judikatuře bermudského trojúhelníku ke koncentraci na oblast základních práv na spravedlivý proces, na základní právo na přístup k soudu, na práva plynoucí z principu rovnosti zbraní, na právo na zákonného soudce, na právo navrhovat důkazy a vyjadřovat se ke všem skutkovým a právním okolnostem věci, na právo na projednání věci bez zbytečných průtahů atd. Bermudský trojúhelník se vstupuje do života zeměměřiče K. při jeho bloudění nekonečnými chodbami Zámku. Začasté – jak ukazuje judikatura evropských ústavních či nejvyšších soudů, ESLP i ESD – stává se i on samotný kafkovským Zámkem.

Základní práva a svobody mohou se ale jevit i jinak než v katalogích uspořádané seznamy, mohou se jevit, či lépe vyjádřeno, vyjevovat na pozadí konkrétních kauz teprve v kolizi s jiným základním právem (či veřejným dobrem). Pro Roberta Alexyho jsou základní práva a svobody principy, tyto pak příkazy k optimalizaci, jež jsou charakterizovány tím, že mohou být splňovány v rozdílném stupni, jakož i tím, že přikázaný rozsah jejich splňování neodvisí pouze od skutkových, nýbrž také od právních možností. Princip je tudíž definován schopností poměřování v kolizi a svým aproximativním, a nikoli absolutním charakterem. Alexy pak ve své koncepci propojil modifikovanou Dworkinovu teorii právních principů se zásadou proporcionality: „Mezi teorií principů a zásadou proporcionality existuje souvislost. Tato souvislost je tak úzká, jak je to jen možné: Povaha principů implikuje zásadu proporcionality, a tato implikuje princip. To, že povaha principů implikuje zásadu proporcionality, znamená, že zásada proporcionality s jejími třemi částkovými zásadami vhodnosti, potřebnosti (příkaz mírnějšího prostředku) a proporcionality v úzkém slova smyslu (vlastní příkaz k poměřování) logicky vyplývá z povahy principů, lze ji tedy z ní dedukovat … Principy jsou příkazy k optimalizaci v relaci k právním a skutkovým možnostem. Zásada proporcionality v úzkém slova smyslu, tedy příkaz k poměřování, plyne ze závislosti na právních možnostech … zásady potřebnosti a vhodnosti plynou naproti tomu z povahy principů jako příkazů k optimalizaci v závislosti na skutkových možnostech.“<sup>13</sup>

<sup>[1]</sup> vydání: Pluh, meč a kniha. Struktura lidských dějin. Praha 2001, s. 245.

<sup>[2]</sup> Tamtéž, s. 100–101.

Alexyho tezi, jež je ve značné míře přijímána,<sup>14</sup> lze tudíž formulovat takto:

- Principy jsou druhem norem, pro které je charakteristická aproximativní, nikoli absolutní, platnost.

- Předmětem principů jsou jak základní práva a svobody, tak i veřejná dobra.

- Povaha principu, tj. skutečnost, že je určitá norma principem, je poznatelná toliko v případě jeho kolize s principem jiným a jeho vlastností být splňován v rozdílném stupni.

- Kolizi principů nutno rozhodnout metodou zásady proporcionality, čili příkazem k dosažení optimalizace míry naplnění obou v kolizi stojících principů. Ve struktuře zásady proporcionality přitom hlavní roli v dosažení optimalizace výsledku hraje zásada poměřování.

- Z uvedeného plyne, že principy jsou definovány jako příkazy k optimalizaci.

Vyjevuje-li se právo ve svém výsledku, v soudem přiznaném nároku, zrcadlícím subjektivní právo, a akceptujeme-li Alexyho analytickou koncepci, pak je pohled legislativní pohledem prima facie, pohled judiciální, daný kolizí a proporcionalitou, pohledem definitivního závěru o danosti základního práva.

<sup>[14]</sup> Viz kupř. J. R. Sieckmann, Regelmodelle und Prinzipienmodelle des Rechtssystems. Baden-Baden 1990, s. 52 a násl.; M. Borowski, Grundrechte als Prinzipien. Baden-Baden 1998.

<sup>[15]</sup> Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo vyvodil zásadu proporcionality z principu právního státu [BVerfGE, 61, 126 (134), BVerfGE, 80, 109 (120)]. Rozpracoval rovněž strukturu této metody aplikace ústavního práva. Obsahem jejího prvního komponentu, zásady vhodnosti [BVerfGE 30, 292 (316), BVerfGE 67, 157 (173)], se stalo posuzování zvoleného normativního prostředku z pohledu možného naplnění sledovaného účelu. Další komponent zásady proporcionality, ve vztahu k ní dílčí zásada potřebnosti [BVerfGE 53, 135 (145 a násl.), BVerfGE 68, 193 (219)], pak formuluje postulát analýzy plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarity z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku. Konečně třetím dílčím komponentem zásady proporcionality je k ní dílčí zásada poměřování [BVerfGE 67, 157 (173), BVerfGE 67, 157 (172 a násl.)], jež představuje metodologii zvažování v kolizi stojících ústavních hodnot. Pro ilustraci lze dále odkázat

Metoda proporcionality se postupně stala a stává standardní metodou interpretace ústavního práva ústavními soudy evropských zemí<sup>15</sup> a obecného uznání se jí dostalo zejména explicitním zakotvením v čl. 52 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie. Test proporcionality, jenž spočívá v dílčích krocích, jimiž jsou posouzení vhodnosti, potřebnosti a poměřování, ve své vnitřní struktuře lze rozčlenit na dvě oblasti. První, tvořená hledisky vhodností a potřebností, je spjata s empirickou argumentací: s analýzou vazby normativního prostředku na zamýšlený účel, tj. společenský cíl, a s analýzou plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarity z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku. Druhá, tvořená postupem poměřování v kolizi stojících základních práv a svobod, nemá-li se stát nepředvídatelným rozhodováním ad hoc, předpokládá tertium comparationis. Předpokládá vysokou míru konsenzu o hodnotách, jimiž je fundamentálně vymezen jednotlivec a jež integrují společnost.

Domnívám se, že intenzivní teoretická diskuse o zásadě proporcionality začasté pomíjí právě tento zásadní bod. Připomeňme hlavní námitky oponentů metody poměřování, ať již směřují proti judiciální praxi aplikace základních práv,<sup>16</sup> anebo směřují proti koncepci optimalizace.<sup>17</sup> Jejich společným jmenovatelem je námitka svévole poměřování, ztráta právní jistoty a negativní vývoj směrem k soudcovskému státu spjatý s judiciálním omezováním prostoru

<sup>[15]</sup> na konstantní judikaturu Ústavního soudu Rakouska (viz H. Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, pozn. 151, s. 472–475, a tam uvedená rozhodnutí), dále Spolkového soudu Švýcarska (viz U. Häfelin, W. Haller, H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, pozn. 147, s. 97–99, 115–116, a tam uvedená rozhodnutí), jakož i Ústavního soudu Polska (poprvé byla metoda proporcionality komplexně soudem vyložena v nálezu ze dne 26. dubna 1995, K 11/94, OTK 1995, I, s. 133, na nějž později v judikatuře často navazoval – viz G. Brunner, L. L. Garlicki, Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Baden-Baden 1999, s. 74). Komponenty metody proporcionality se objevují i v některých rozhodnutích Ústavního soudu Slovenska [viz A. Brösl, J. Klučka, J. Mazák, Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína). Košice 2001, s. 150–152, a tam uvedená rozhodnutí].

<sup>[16]</sup> Viz zejména B. Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht. Berlin 1976, s. 134 a násl.; E.-W. Böckenförde, Grundrechte als Grundsatznormen. In: tentýž, Staat, Verfassung, Demokratie. Frankfurt a. M. 1991, s. 159, 189 a násl.

<sup>[17]</sup> J. Habermas, Faktizität und Geltung. Frankfurt a. M. 1992, s. 310 a násl.

pro tvorbu práva mocí zákonodárnou, příp. mocí výkonnou. Tyto námitky se dotýkají problematiky kognitivismu a decisionismu v soudcovském rozhodování, jakož i problematiky soudcovského státu, jimž jsem se věnoval na jiném místě.<sup>18</sup> Matthias Jestaedt ve své kritické reflexi nauky o poměřování mluví o jejím „vítězném tažení“ v podobě, do níž ji zformoval Robert Alexy a jeho Kielská škola, mluví o tom, že „pokud rozšíříme pohled za hranice národního, domácího trhu jurisprudence a zeptáme se na recepci v diskursu v ne-německých právních vědách, tak nauce o poměřování nelze odepřít titul exportního šlágru německé jurisprudence“.<sup>19</sup>

V diskusi se objevují nejen kritické, nýbrž i příznivé reakce. Tak Frederick Schauer v polemice s námitkou iracionality poměřování formuluje argument, dle něhož nutno rozlišovat mezi rozhodováním o kolidujících principech s otevřeným vyústěním, jež se uskutečňuje v racionální a transparentní struktuře (algoritmu) a mezi iracionalitou rozhodování.<sup>20</sup> Mezinárodně vlivným zastáncem zásady proporcionality a poměřování je Aharon Barak. Z jeho reakcí na řadu výtek na adresu zásady proporcionality vybírám tu, v níž odmítá tvrzení, dle něhož tato zásada chrání základní práva v míře menší než kategorizace užívaná v USA: „V kritických případech striktního přezkumu,<sup>21</sup> v nichž není možné vyhnout se jistému přesahu břemene vůči více adresátům, než je pro dosažení cíle regulace potřebné, může proporcionalita chránit základní práva více než striktní přezkum.“<sup>22</sup>

Pomineme-li dílčí difference v katalozích základních práv, vymezujících vrcholy bermudského trojúhelníku, rozhodující difference vyjevují se právě

na pozadí posuzování kolizí. Jelikož se nepohybujeme v hierarchické struktuře, v Merkl-Kelsenovské soustavě stupňovité výstavby jednotného právního řádu, složité vzájemné vztahy mezi vrcholnými soudními orgány jednotlivých států, ESLP a ESD jsou tvořeny zejména již zmíněnými hledisky aplikační přednosti, zdrženlivosti či kooperace.

Všechna tato hlediska koexistence soudních institucí, jež v Evropě aspirují rozhodovat s konečnými účinky, by bylo lze označit jako hlediska technická – čímž nijak není snižována jejich důležitost. Nicméně, za hledisko zásadní považuji hledisko obsahové, hledisko, jež v testu proporcionality představuje tertium comparationis. Považuji za něj intenzivní evropský filozoficko-teologický diskurs o obrazu člověka a smyslu jeho existence.

Tento diskurs v oboru práva nachází vyústění v napětí mezi právem přirozeným a právem pozitivním. Všechny iusnaturalistické koncepce (a to ať již v různých dobách, tak s rozdílným pojmovým či terminologickým aparátem) vycházejí z dvojí povahy práva:<sup>23</sup> z akceptování práva jako souboru norem, jenž je dílem lidí – veřejných mocenských institucí, a dále z koncipování k němu existujícího – transcendentního – normového souboru, jenž legitimitu prvního zakládá a jenž v případě rozporu první ruší a z něhož pak bezprostředně normy lidského chování vyplývají. Jinými slovy stejnou maximu vyslovuje i Tomáš Akvinský. Nabízí analytickou úvahu, v níž nastiňuje důvody, jež zakládají spravedlnost zákonů, zároveň i důvody zakládající nespravedlnost, jež mají za následek ztrátu závaznosti „pozemských“ zákonů: „Musí se říci, že zákony od lidí ustanovené jsou buď spravedlivé, nebo nespravedlivé. Jsou-

<sup>[18]</sup> P. Holländer, Ústavněprávní argumentace (ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu). Praha 2003, s. 62 a násl.; tentýž, Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání? In: V. Hloušek, V. Šimíček (eds.), Dělna soudní moci v České republice. Brno 2004, s. 16 a násl.

<sup>[19]</sup> M. Jestaedt, Die Abwägungslehre – ihre Stärken und ihre Schwächen. In: Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee. Hrsg. O. Depenheuer, M. Heintzen, M. Jestaedt, P. Axer, Heidelberg 2007, s. 253.

<sup>[20]</sup> F. Schauer, Balancing, Sumsumption, and the Constraining Role of Legal Text. Law & Ethics of Human Right, vol 4, 1, 2010, s. 34–45.

<sup>[21]</sup> Dle testu strict scrutiny je ústavnost dána toliko tehdy, existuje-li úzká vazba zákonných prostředků a účelu zákona, jinými slovy, tato vazba musí být vhodná a potřebná, jak to jen je možné (W. Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA. München 1993,

<sup>[22]</sup> s. 117 a násl.; viz rovněž J. E. Nowak, R. D. Rotunda, Constitutional Law. 4. Ed., St. Paul 1991, s. 568 a násl.; K. M. Sullivan, G. Gunther, Constitutional Law. 14. Ed., New York 2001, s. 605 a násl., 628 a násl.; M. Schefer, Konkretisierung von Grundrechten durch den U. S.-Supreme Court. Berlin 1997, s. 49 a násl, 68 a násl., 256, 258, 262).

<sup>[23]</sup> A. Barak, Proporcionality and Principled Balancing. Law & Ethics of Human Right, vol 4, 1, 2010, s. 16. K rozdílům mezi zásadou proporcionality v německém pojetí a poměřováním (balancing) v pojetí americkém viz M. Cohen-Eliya, I. Porat, American balancing and German proportionality: The historical origins. International Journal of Constitutional Law, Vol. 8 (2010), No. 2, s. 263–288.

<sup>[24]</sup> Viz R. Alexy, Hauptelemente einer Theorie des Doppelnatur des Rechts. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 95, 2009, s. 166.

-li spravedlivé, sílu zavazovat v oboru svědomí mají z věčného zákona, z něhož plynou ... Zákony se pak nazývají spravedlivými i z cíle, když jsou totiž zařízeny k obecnému dobru; i z původce, když totiž daný zákon nepřesahuje moci vynášejícího; i z tvaru, když totiž podle rovnosti poměru se poddaným ukládají břemena v zařízení k obecnému dobru. Ježto totiž jeden člověk je částí množství, každý člověk náleží množství tím, co je a co má: jakož i každá část náleží celku tím, co je a co má. Pročež i příroda působí částí nějakou škodu, aby zachránila celek. A podle toho takové zákony, úměrně ukládající břemena, jsou spravedlivé a zavazují v oboru svědomí a jsou zákonitými zákony. Nespravedlivé pak jsou zákony dvojmo: jedním způsobem, jakožto protivy lidského dobra, odporující řečeným: buď cíli, jako když nějaký vladař ukládá poddaným obtížné zákony, nepatřící k obecnému užitku, nýbrž spíše k vlastní chtivosti nebo slávě; nebo také původci, jako když někdo vynese zákon nad moc sobě svěřenou; nebo také tvaru, třebaš když břemena jsou rozdělována množstvím nestejně, i když jsou zařízena k obecnému dobru. A to jsou spíše násilností než zákony, protože, jak praví Augustin, v knize O svobod. rozhod., ‚nezdá se zákonem, co není spravedlivé‘. ... Jiným způsobem mohou být zákony nespravedlivé protivou vůči božskému dobru: jako zákony tyranů, vedoucí ... k čemukoli ..., co je proti Božskému zákonu. A takové zákony není dovoleno žádným způsobem zachovávat“, pročež „nesmí se poslouchat lidské zákony, ... které jsou zařízeny proti příkazu Božímu.“<sup>24</sup> Dle Tomáše Akvinského „nesahá řád moci, propůjčený od Boha“ rovněž v případě zákona, jenž „působí poddaným nespravedlivé zatížení“, pročež „ani v takových není člověk vázán, aby poslouchal zákona, může-li odporovat bez pohoršení nebo větší škody.“<sup>25</sup>

Přes oblouk staletí, či tisíciletí, koncepce „dvojí povahy práva“ do přelomu 18. a 19. století přetrvává. V dobách nastupujícího novověku hledá a nutně

<sup>[24]</sup> T. Akvinský, Summa theologica, II, I. Cit. dle: J. Bahounek, Politické myšlení sv. Tomáše. Brno 1995, s. 60–61.

<sup>[25]</sup> Tamtéž, s. 61. Podrobněji ke koncepci vztahu přirozeného a pozitivního práva u Tomáše Akvinského viz: E.-W. Böckenförde, Geschichte der Rechts- und Sozialphilosophie. Antike und Mittelalter. Tübingen 2002, s. 225–234.

<sup>[26]</sup> A. Verdross, Höhepunkt und Abschluss der abendländischen Rechtsmetaphysik. In: Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stefan Verosta zum

nachází novou podobu. Alfred Verdross pak spojuje s postavou Gottfrieda Wilhelma Leibnize poslední pokus vytvořit nejen přirozenoprávní ontologickou stavbu, nýbrž i podrobně popsat a zdůvodnit obsah přirozeného práva.<sup>26</sup> Po něm z přirozeného práva – pokud vůbec – zůstává již pouze abstraktní idea. Samotný Verdross nabízí pak druhou iusnaturalistickou interpretaci „spojovací“ teze – ideu institucionálního sepětí práva a morálky.<sup>27</sup> Při jejím koncipování vychází z toho, že právní pozitivismus definuje právo jako donucovací řád o libovolném obsahu. Pod tím se chápe normativní řád obsahující jednak nařízení určitého chování adresátům („lidem“) a jednak nařízení jiným lidem, kteří ztělesňují společenské orgány, vyvodit právní následky vůči těm, kteří porušili normy prvního druhu. Každý právní řád však předvídá existenci orgánu, jemuž rovněž ukládá, nařizuje, určité chování, avšak bez toho, že by mu hrozil pro případ jeho porušení sankčním důsledkem. Příklad takového orgánu Verdross vidí v nejvyšším soudě (a ani jeho kárný senát nepovažuje za kontraargument, protože tím posledním v řadě orgánů by byl právě on). Tím se dostává k jádru své koncepce: „V každém právním společenství narazí me tedy konečně na poslední orgán, jehož můžeme označit jako hraniční orgán. Rovněž hraniční orgán ‚má‘ na základě pozitivního právního řádu sledovat určité chování. Takovéto ‚mětí‘ však není odůvodněno hrozbou důsledku porušení práva, nýbrž apelem na svědomí hraničního orgánu, tedy poukazem na morálku, jež hraniční orgán zavazuje sledovat právní řád podle nejlepšího vědomí a svědomí ... Pokud si odmyslíme tuto morální normu, pak by se stala pominutelnou i sankcionovaná normativní řada, jelikož by neexistovala žádná povinnost, uložit vyhrožovanou sankci ... Pokud si odmyslíme tyto etické základy, pak se tím bortí rovněž zákonné právo. Tak vede právní pozitivismus konečně ke zrušení obecných norem. V jeho ruce zůstává pouze více jednotlivých rozhodnutí. Tím je ale konečně zatlačen ke tvrzení, že právem samým je cokoli, co hraniční orgán v jednotlivém případě za právo prohlásil.“<sup>28</sup>

<sup>[26]</sup> Geburtstag. Hrsg. P. Fischer, H. F. Köck, A. Verdross, Berlin 1980, s. 461–466. Viz též: H.-P. Schneider, Justitia universalis. Quellenstudien zur Geschichte des „christlichen Naturrechts“ bei Gottfried Wilhelm Leibnitz. Frankfurt a. M. 1967.

<sup>[27]</sup> A. Verdross, Die naturrechtliche Basis der Rechtsgeltung. In: Recht und Moral. Texte zur Rechtsphilosophie. Hrsg. N. Hoerster, Stuttgart 1991, s. 42–43.

<sup>[28]</sup> Tamtéž, s. 43–44, 46.

Bylo by lze říct, že hraničními orgány ve Verdrossově smyslu jsou v evropské architektuře základních práv právě soudní vrcholy bermudského trojúhelníku.

V tomto bodu otevírá se z pohledu právně-filozofického otázka zásadní, a to otázka zdůvodnění základních práv.

Po staletí trvající hledání jejich zdůvodnění nevedlo ale k obecně uspokojivým výsledkům. Alasdair MacIntyre připomíná tuto skutečnost s neoma-lenou drsností: „pravda je zřejmá: žádná (přirozená a lidská – pozn. P. H.) práva neexistují a víra v ně je totéž jako víra v čarodějnice či jednorožce … žádný pokus o dobré zdůvodnění *existence* těchto práv neuspěl. Filozofičtí zastánci přirozených práv v 18. století na některých místech prohlašují, že tvrzení o tom, že lidé tato práva mají, jsou samozřejmými pravdami. My však víme, že žádné samozřejmé pravdy neexistují. Morální filozofové ve 20. stole-tí se někdy dovolávají své a naší intuice; ale jedna z věcí, kterou bychom měli z historie morální filozofie znát, je, že použije-li morální filozof slova ‚intuice‘, je to vždy signálem toho, že s argumentací je něco zásadního v nepořádku. Deklarace lidských práv Spojených národů z roku 1948 se velmi striktně drží zásady nijak nezdůvodňovat *jakákoli* tvrzení, což se pak stalo ve Spojených národech běžnou praxí. A nejnovější obhájce těchto práv Ronald Dworkin připouští, že jejich existenci nelze prokázat, k čemuž však dodává, že ze sku-tečnosti, že nějaké tvrzení nelze prokázat, nevypývá, že není pravdivé.<sup>29</sup> To je sice pravda, ale lze to stejně dobře použít na obranu tvrzení o existenci jednorožců či čarodějnic. Přirozená či lidská práva jsou tedy fikcí.“<sup>30</sup>

Zdůvodnění existence lidských práv (tj. jejich danosti bez ohledu na jejich eventuální pozitivní podobu psaného, obyčejového či soudcovského práva)

naráží totiž fundamentálně na bariéry dané Humovou tezí, aneb bariéry dané nemožností odvodit normy (práva i povinnosti) z výroků o skutečnosti (z faktuálních výroků).

Úvaha MacIntyreova vybízí Roberta Alexyho k reakci, k hledání možného zdůvodnění lidských práv. Úvodem Alexy definuje lidská práva těmito pěti prvky: univerzálností (jejich nositelem je každý člověk), fundamentálností (jejich předmětem není žádné dobro, nýbrž toliko dobra základní), abstrakt-ností (obecnost neznamená danost v konkrétním případě, např. v důsledku kolize lidských práv), morální platností (danou jejich zdůvodněním) a před-ností (před normami pozitivního práva).<sup>31</sup> Otázkou tedy je, zda a jak lze zdů-vodnit lidská práva. Alexy vyčleňuje osm koncepcí takového zdůvodnění:<sup>32</sup>

Prvním je zdůvodnění náboženské, dané vírou. Jeho nevýhodou je jeho ome-zení na věřící, resp. druh náboženství.

Za další lze považovat biologické, resp. socio-biologické zdůvodnění. Je založeno na tezi, dle níž morálka je druhem altruismu, přičemž reciproční altruismus je významným prvkem reprodukce.<sup>33</sup> Reciproční altruismus je ale ve většině případů vázán na omezenou skupinu a spjat s lhostejností, či dokonce nepřátelstvím vůči těm, již stojí mimo ni.

Intuitivní zdůvodnění se opírá o tvrzení, dle něhož je platnost, resp. existence lidských práv evidentní (zřejmá). Samozřejmost ale nemůže nahradit důkazy.

Konsenzuální teze říká, že lidská práva se opírají o obecný souhlas (souhlas všech). Je-li ale jejich důvodem souhlas většiny, jak je to pak s jejich trvalostí, nepromlčitelností v případě absence takového konsenzu?

- ↑ G. Radbruch, Gesetzliches Unrecht und übergesetliches Recht. 1946. Opětovně publikováno in: G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. L. Paulson, 2. Aufl., Heidelberg 2003.
- ↑ R. Alexy, Menschenrechte ohne Metaphysik? Pozn. 31, s. 17–21.
- ↑ Viz podrobněji R. Dawkins, The God Delusion. London 2006. Cit. dle německého vydání: Der Gottes Wahn. Berlin 2007, s. 299 a násl.

Instrumentální přístup argumentuje tím, že uznání lidských práv maximali-zuje užitek. Dle Jamese Buchanana je pak Hobbesova společenská smlouva smlouvou o odzbrojení, jež je „podobná smlouvě o otroctví, dle níž ‚slabí‘ souhlasí, že budou produkovat statky pro ‚silné‘ výměnou za to, že si mohou ponechat o něco víc než existenční minimum, což by si zřejmě v podmínkách anarchie nebyli s to zajistit. Smlouva o otroctví bude stejně jako jiné smlouvy definovat individuální práva, a bude-li toto určení vzájemně akceptováno, … může zabezpečit vzájemný zisk.“<sup>34</sup> Instrumentální koncepce musí zaplatit tedy cenu, jež je s univerzální představou lidských práv stěží slučitelná.

Dle koncepce kulturního zdůvodnění jsou lidská práva vymožeností dějin lidské kultury: „Prací staletí byl dosažen určitý stav, jenž byl s tak širokým souhlasem shrnut do takzvaných deklarací lidských a občanských práv, že ve vztahu k řadě z nich může pochybnosti živit pouze toliko úmyslná skepse.“<sup>35</sup> Avšak nikoli ve všech kulturách platí, že výsledkem jejich dějinné-ho utváření a vývoje jsou lidská práva. Kulturní zdůvodnění se proto nejeví dostatečné ve vztahu k požadavku univerzality lidských práv.

Dalším je zdůvodnění explikativní, aneb Kantovo, resp. na Kanta navazující. Je založeno na momentu transcendentální nutnosti: uznání jiného jako auto-nomní osobnosti je spjato s uznáním hodnoty jeho důstojnosti, což má nutně za následek respektování jeho lidských práv.

Existenciální zdůvodnění je vyjádřením hledisek pro přijetí, resp. odmít-nutí zdůvodnění explikativního. Tím základním je rozlišení, zdali je lidské společenství utvářeno pohledem individuální maximalizace užitku anebo požadavkem na správnost (ve významu morálním).

- ↑ J. Buchanan, The Limits of Liberty. Chicago-London 1975. Cit. dle slovenského překladu: Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom. Bratislava 1996, s. 74.
- ↑ G. Radbruch, Fünf Minuten Rechtsphilosophie. In: G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. L. Paulson, 2. Aufl., Heidelberg 2003, s. 210.
- ↑ R. Alexy, Menschenrechte ohne Metaphysik? Pozn. 31, s. 24: „Konstruktivní metafyzika má zároveň racionální a univerzální povahu.“
- ↑ E.-W. Böckenförde, Wissenschaft, Politik, Verfassungsrecht. Frankfurt a. M. 2011, s. 27.

Pro Alexyho je tudíž přijatelnou alternativou zdůvodnění lidských práv spo-jení sedmé a osmé alternativy, jež se opírá o metafyzický základ, o konstruk-tivní metafyziku. Dle něj tudíž „lidská práva nejsou možná bez racionální a univerzální metafyziky“.<sup>36</sup>

Dle čl. 4 Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1798, „Svoboda spočívá v tom, že každý může činit vše, co neškodí druhému. Proto výkon přiroze-ných práv každého člověka nemá jiných mezí než ty, které zajišťují ostatním členům společnosti užívání týchž práv. Tyto meze mohou být ustanoveny pouze zákonem.“ Tímto slavným ustanovením dokumentuje Ernst-Wolfgang Böckenförde fundamentální změnu obrazu člověka v evropské kultuře, v no-vém konceptu obrazu člověka schází socializace, moment pozitivní orien-tace na podporující jednání vztahující se na jiné lidi, a to v podobě struk-turu a organizací utvářejícího právního principu.<sup>37</sup> Böckenförde odkazuje na tomto místě na Marxovu kritiku čl. 4 Deklarace: „Hranice, v níž se může pohybovat každý vůči jinému, aniž by způsobil škodu, je určena zákonem, stejně, jak je určena hranice dvou polí koly v plotě. Jde o svobodu lidí jako izolovaných, na sebe sama redukovaných monád … lidské právo na svobodu je založeno nikoli na spojení člověka s člověkem, nýbrž mnohem více na od-členění (separaci) člověka od člověka. Je to právo tohoto odčlenění.“<sup>38</sup>

Böckenförde se tímto ve své nejnovější knize vrazí ke své slavné myšlence, již pronesl v říjnu 1964, na semináři pořádaném Ernstem Forsthoffem v městec-ku Ebrach v Horních Frankách, na setkání žáků a myšlenkových následov-níků Carla Schmidta, a jež se stala stejně známá jako Radbruchova formu-le:<sup>39</sup> „Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, které sám nemůže garantovat.“<sup>40</sup>

- ↑ Tamtéž. Viz K. Marx, Die Frühschriften. Stuttgart 1953, s. 192 a násl.
- ↑ Viz P. Bahners, Der Unsinn der Zivilreligion. Frankfurter allgemeine Zeitung, 9. 5. 2008, Nr. 115, s. 37.
- ↑ E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: tentýž, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, s. 112. Cit. dle českého překladu: E.-W. Böckenförde, Vznik státu jako proces sekularizace. In: Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho. Ed. J. Hanuš, Brno 2006, s. 21.

<sup>[1]</sup> 29) R. Dworkin, Taking Right Seriously. 1978, Cit. dle českého překladu: Když se práva berou vážně. Praha 2001, s. 216.

<sup>[2]</sup> 30) A. MacIntyre, After Virtue. A Study in Moral Theory. 2. Ed., London 1985. Cit. dle českého překladu: Ztráta ctností. K morální krizi současnosti. Praha 2004, s. 89–90.

<sup>[3]</sup> 31) R. Alexy, Menschenrechte ohne Metaphysik? Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 52 (2004) 1, s. 16. Ke znaku přednosti lidských práv před normami pozitivního práva viz

Böckenförde svoji tezi rozvádí dál. Klade si otázku, z čeho stát vyvěrá, „kde bere potřebnou nosnou, stmelující sílu a vnitřní regulátory svobody, když už svou podstatu nečerpá a nemůže čerpat z vazby náboženské?“ A pokračuje: „Nejniternější vazbu přece náboženství pro politický řád a život státu představovalo až do devatenáctého století, a to ve světě vykládaném zprvu sakrálně a posléze nábožensky. Lze mravnost zdůvodnit a zachovat v rámci tohoto světa, sekulárně, lze stát stavět na ‚přirozené morálce‘? A pokud ne, může – nezávisle na tom všem – takový stát pouze plnit eudaimonistická životní očekávání svých občanů?“ Principiální je pak pro něj z předchozích úvah plynoucí otázka: „Nakolik mohou státně sjednocené národy žít jen z toho, že budou jednotlivci poskytovat svobody bez jednotícího pouta, které této svobodě předchází? Proces sekularizace byl zároveň velkým procesem emancipačním, v němž se světský řád oprostil od zděděných náboženských autorit a vazeb. Završila ho deklarace lidských a občanských práv. Tato jedince odkázala na sebe sama a na vlastní svobodu. Tímto ovšem, z principiálního hlediska, musel vyvstat problém nové integrace: Neměl-li se stát rozložit zevnitř, a následně proto zcela podvolit tzv. ‚vnějšímu řízení‘ (*Außenlenkung*), museli emancipovaní jedinci nalézt novou pospolitost a homogenitu. Tento problém zůstával zprvu skryt, protože v devatenáctém století vystoupila na místo staré nová jednotící síla: národní myšlenka. Jednota národa nahradila jednotu náboženskou a dala základ nové, byť více vnějškově-politicky zaměřené homogenitě, v jejímž rámci občané žili ještě převážně z tradice křesťanské morálky. Tato národní homogenita se chtěla projevit a projevila se v národním státu. Národní myšlenka dnes, nejen v řadě evropských států, už tuto svou formující sílu ztratila. ... Otázka po tmelících silách tak vyvstává znovu a ve své skutečné podstatě: Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, které sám nemůže garantovat. To představuje nejodvážnější krok, který – v zájmu svobody – udělal. Jako svobodný stát může na jedné straně existovat, jen pokud se svoboda, již zaručuje svým občanům, reguluje zevnitř, z morální podstaty jednotlivce a z homogenity společnosti. Na straně druhé stát tyto vnitřní regulační síly ovšem nemůže garantovat sám ze sebe, to jest prostředky právního nátlaku a autoritativního příkazu, aniž by se vzdal své

svobodné povahy a upadl – v sekularizované podobě – zpět k onomu totalitnímu nároku, z něhož se v konfesních občanských válkách vymanil.“<sup>41</sup>

Jsou-li Böckenfördeho teze o nezpůsobivosti státu garantovat předpoklady své existence a Alexyho teze o metafyzickém zdůvodnění lidských práv adekvátní a nespokojíme se s tím, že účelem státu (a tudíž i práva) je již pouze naplňování eudaimonistických životních očekávání svých občanů, pak rezignace na hledání a nalezení transcendentálních východisek, které společnost spojují, dávají jí identitu a jako takové jsou akceptovány, by znamenala předzvěst nejchmurnějších důsledků.

Interpretace práva pojmáná jako diskurs, stejně jako jakákoli interpretace, ústí ve spravedlnostní postoj, a tím v rozlišení dobra a zla. Jak ale k tomuto rozlišení dospět? Böckenfördeho i Alexyho závěr nás vrací k ultima ratiu předchozího zamyšlení, jímž jsou autonomně, bez vnějšího donucování, rozhodující částí společnosti – zejména pak jeho elitami – akceptovaná pravidla rozlišování mezi dobrem a zlem. Je-li konečným zdůvodněním demokratické legítimity nikoli demokratická procedura, ale vnitřní přijetí demokratických hodnot, morální diskurs je pak diskursem o jejich zdůvodnění racionality ex post, nebo apriorní transcendentností. Otázku autority formulující obsah transcendentní maximy Kant řeší autonomií vůle – ztotožněním normotvůrce a adresáta normy (jíž je kategorický imperativ). Zobecněním Kantova principu pro společenství je společenská smlouva. Otázkou je, zdali je tato smlouva výsledkem rozhodování jednotlivců za rawlsovským závojem nevědomosti, anebo rozhodování spojeného s normativní silou transcendence.

Základní tezi slavného pojednání Isaiaha Berlina „Čtyři eseje o svobodě“ představuje postulát plurality a neredukovatelnosti základních principů: „Představa, že na normativní otázky musí existovat definitivní objektivní odpovědi, pravdy, které lze dokázat anebo bezprostředně nahlédnout, že je principiálně možné odhalit harmonickou strukturu, ve které všechny hodnoty docházejí smíru, a že právě k tomuto jedinečnému cíli musíme spět, před-

stava, že jsme schopni odhalit jediný ústřední princip, který formuje tuto vizi a který po svém nalezení převezme vládu nad našimi životy – tato starodávná a takřka všeobecně sdílená víra, o níž se opírá ohromný díl tradičního myšlení, jednání a filozofických nauk, se mi jeví jako neplatná a někdy podle mne vedla (a stále vede) k absurditám v teorii a barbarským důsledkům v praxi.“<sup>42</sup> Berlin svým postulátem vystihuje jednu ze základních distinkcí vývoje morální a sociální filozofie. Na straně jedné v ní stojí linie odpovídající Berlinovu postulátu, ať je to Aristoteles (ilustrací je jeho analytická koncepce částečné spravedlnosti), Augustinus Aurelius (a jím nastíněný věčný konflikt dobra a zla), Immanuel Kant (a jeho postulát koexistence svobod). Na straně druhé stojí linie popírající Berlinův postulát, hledající „jediný ústřední princip“ explikace a predikce – do této linie lze pak zařadit tak protikladné myslitele, jakými byli Hegel, Marx, Nietzsche, Hayek nebo Popper. Poznamenejme, že tato distinkce se vine nejen morální a sociální filozofií, nýbrž i filozofií práva.

Zůstaňme ještě chvíli u další z Berlinových tezí. Reflektuje v ní důsledky snahy postulát plurality a neredukovatelnosti základních principů popřít. Ohlížeje se za 19. a 20. stoletím, konstatuje: „velká politická osvobozovací hnutí devatenáctého století byla dvě: humanitní individualismus a romantický nacionalismus“, přičemž „tyto dva velké proudy skončily v přehnaných a nepochybně pokřivených formách jako komunismus a fašismus – první jako zrádný dědic liberálního internacionalismu předchozího století, druhý jako vyvrcholení mystického patriotismu.“<sup>43</sup> Nepřinesla ale předchozí léta vychýlení kyvadla?<sup>44</sup>

V polovině devadesátých let 20. století Helmut Schmidt spolu s řadou dalších vynikajících světových státníků a vědců (Pierrem Elliotem Trudeauem, Michaiem Gorbačovem, Šimonem Peresem, Franzem Vranitzkym, Henrym Kissingerem, Carlem Friedrichem von Weizsäckerem, Richardem Rortym a dalšími) iniciuje vypracování „Všeobecné deklarace lidských povinností“. Potřebu tohoto kroku zdůvodňuje morálními argumenty, nezbytností při-

tomnosti morálky při utváření vzorů jednání lidí, jakož i podobou morálního rozlišování mezi dobrem a zlem ve formě imperativů lidského chování: „Pokud každý bude sledovat výlučně svá oprávnění a nebude akceptovat žádné povinnosti a odpovědnost, potom může každý národ a jeho stát – anebo i lidstvo jako celek – propadnout nepřátelství, konfliktům a nakonec chaosu.“<sup>45</sup>

Domnívám se, že středem bermudského trojúhelníku architektury základních práv dnešní Evropy je hledání základů společné identity. Domnívám se, že cestou tohoto hledání je svobodný a otevřený diskurs, že jeho cestou je hledání proporcí mezi svobodnou existencí jednotlivce a étosem jeho přínáleživosti ke společnosti.

41) Tamtéž, s. 20–21.

42) I. Berlin, Four Essays on Liberty. Oxford 1969. Cit. dle českého překladu: Čtyři eseje o svobodě. Praha 1999, s. 65.

43) Tamtéž, s. 81, 83.

44) Tamtéž, s. 68: „Ti, kdo na vlastní kůži zažijí vady jednoho systému, často zapominají na nedostatky druhého.“

45) H. Schmidt, Zeit, von den Pflichten zu sprechen! Die Zeit, Nr. 41, 3. 10. 1997.

## Siegfried Broß: Vortrag beim Verfassungsgericht der tschechischen Republik in Brno am 1. Februar 2012 – 20-jähriges Jubiläum der Entstehung der tschechischen Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten – Landesbericht für die Bundesrepublik Deutschland

*Dr. Siegfried Broß, Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau, Ehrenvorsitzender der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe und der Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission e.V.*

### I. Einführung

Aus der Sicht des Rechtshistorikers hat es in Europa noch nie an Grundrechten und Grundfreiheiten gemangelt. Auch in früheren Jahrhunderten, in denen Grundrechte noch nicht allgemein im Bewusstsein der Menschen, vor allem der Herrschenden, und in Geltung waren, gab es immerhin schon im Jahre 1215, bestätigt 1225, die Magna Charta in England. Später kamen dort die habeas-corpus-Akte (1679) und die Declaration of rights (1689) hinzu, aber zuvor war schon das erste demokratische Dokument auf deutschem Boden zu verzeichnen, der Tübinger Vertrag von 1514. Es ging dort um das Recht der Landstände, über die öffentlichen Abgaben und damit über die dem Herrscher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu bestimmen. Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung (1776) und die Erklärung der Menschenrechte in der französischen Revolution (1789) folgten, und 1848/1849 stellte die Paulskirchenversammlung die Grundrechte in den Mittelpunkt einer breiten Diskussion.

Gegenwärtig haben wir ein merkwürdiges Phänomen: In Europa herrscht kein Mangel an geschriebenen Grundrechten. Menschenrechtskonvention (1950), Europäische Sozialcharta (1961), weltweit und damit auch für Europa gültig die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in der von der Generalsversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948

beschlossenen Fassung, nunmehr die Grundrechtecharta der Europäischen Union.

Das Vorhandensein mehrerer Regelungswerke ist nicht unbedingt ein Gütesiegel für den Stellenwert von Grundrechten und Grundfreiheiten. So zahlreiche Regelungswerke sind eher ein Ausdruck von Unsicherheit, möglicherweise zudem von politisch unkoordiniertem Aktionismus, pointierter: Populismus. Schwierig wird es vor allen Dingen dann auch mit der Übersichtlichkeit, der Akzeptanz und der Identifikation der Menschen mit solchen Regelungswerken und den in ihnen verbürgten Rechtspositionen wie auch mit dem gerichtlichen Rechtsschutz.

### II. Einzelheiten

1. Unter diesem Gesichtspunkt muss auch die Frage nach Komplementarität oder Konkurrenz betrachtet und beantwortet werden. Es geht also zentral auch darum, auf welche Weise ein internationales Regelwerk in die nationale Rechtsordnung integriert wurde. Des Weiteren ist darauf bedacht zu nehmen, ob Grundrechte und Grundfreiheiten in internationalen und nationalen Regelungswerken vom Gehalt her übereinstimmen. Wenn das der Fall sein sollte, was bei Menschenrechtskonvention, Grundrechtecharta, Menschenrechtserklärung und Grundrechten nach der deutschen Verfassung vielfach der Fall ist, kann es zu keinem Verhältnis der Konkurrenz kommen und die Komplementarität kann als Verdeutlichung oder Verstärkung der nationalen Grundrechtsposition verstanden werden.

Im übrigen hängt der Rang des Regelwerks von der Ausgestaltung der Transformation in nationales Recht ab. Für das Thema ist von besonderer Bedeutung naheliegend der Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention in Deutschland, weil mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg die Durchsetzung der Grundrechte und Grundfreiheiten gegenüber den Vertragsstaaten gewährleistet ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention wurde in Deutschland durch das Zustimmungsgesetz von 1953 auf die Ebene der Gesetze unterhalb der Ebene der Verfas-

sung transformiert. Sie hat damit den Rang eines Bundesgesetzes, nicht aber den der Verfassung.

Durch diese Konstruktion begegnet uns in Deutschland sowohl das Problem der Komplementarität als auch das der Konkurrenz. Die Menschenrechtskonvention ist dem Katalog der Grundrechte in Deutschland insofern komplementär, als Grundrechtspositionen eingeräumt werden, die sich – jedenfalls für viele Juristen – nicht unbedingt aus der deutschen Verfassung ergeben, wenn man das objektive Rechtsstaatsprinzip nur halbherzig mit Leben erfüllt. Diese Beobachtung kann man bei dem Komplex der Sicherungsverwahrung, der unziemlich langen Dauer von Gerichtsverfahren wie auch beim Europäischen Haftbefehl machen. Hinzukommt die Abgrenzung der persönlichen und der öffentlichen Sphäre in der Berichterstattung von Presseorganen. In materieller Hinsicht kann man also nicht von einer Konkurrenz sprechen, sondern von einer Komplementarität in dem Sinne, dass im nationalen Verfassungsrecht gewährleistete Grundrechtspositionen durch die Menschenrechtskonvention verdeutlicht oder verstärkt werden.

Die Konkurrenz hat hingegen eine Ursache, die nicht eines gewissen Charmes entbehrt. Es geht um die gerichtliche Absicherung der eingeräumten Rechtspositionen. Insofern ist für die Menschenrechtskonvention der Gerichtshof in Straßburg, für die deutschen Grundrechte und Grundfreiheiten das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zuständig. Beide Gerichte möchten nahe- liegend das für die Menschen beste verwirklichen und diese lobenswerte Absicht muss sich nicht immer decken. Es kann aus diesem Grunde zu Konflikten kommen, weil aufgrund der Vertragslage der Gerichtshof in Straßburg auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf Beschwerde hin an der Menschenrechtskonvention messen und demgemäß auch Verstöße gegen diese durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts feststellen kann. Für die Problemstellung ist es unerheblich, dass die Bundesrepublik Deutschland und nicht das Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt ist und gegebenenfalls auch nur ein Verstoß des Vertragsstaates und nicht unmittelbar des Gerichts festgestellt und deshalb auch nicht dessen Entscheidung aufgehoben wird.

Entscheidend ist vielmehr, dass aufgrund des Gerichtszuges und der Rechtsschutzmöglichkeiten im Grundrechtsbereich eine Hierarchie gegeben ist, an deren Spitze nicht ein nationales Verfassungsgericht, sondern der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg steht.

Wenn man von der Vertragslage ausgeht, ist insoweit auch nichts zu beanstanden. Der Gerichtshof muss die Konvention autonom aus sich heraus auslegen und darf in Anbetracht der großen Zahl von Mitgliedstaaten von vornherein keine Rücksicht auf nationale Besonderheiten nehmen. Das wäre das Ende der Konvention. Sie würde zersplittert und es ginge auf diese Weise ihre identitätsstiftende Wirkung verloren, wie auch Vorhersehbarkeit, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit nicht mehr aufrecht erhalten werden könnten. Wenn also – wie in Deutschland – hier Gegensätze auftreten, muss sich das nationale Verfassungsgericht „bewegen“, weil andernfalls die nationalen Gerichte in unauflösbare Widersprüche verwickelt würden. Folgen sie in einem „Konfliktfall“ dem Gerichtshof in Straßburg, hätte ihre Entscheidung vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand, wenn seine Auffassung zu dem konkreten Rechtsproblem vom Gerichtshof zuvor abgelehnt worden war.

Hier gegen hilft auch nicht die Berufung auf Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die Verfassung nur ausdrücklich im Änderungsverfahren gleichsam „angepasst“ werden darf. Bei völkerrechtlicher Bindung der Bundesrepublik Deutschland müsste das Bundesverfassungsgericht dann eine Feststellung dahin gehend treffen, dass die Bundesregierung verpflichtet wird, in völkerrechtsvertragsgemäßer Weise auf eine Änderung des Zustimmungsgesetzes hinzuwirken. Das ist im übrigen auch das einschlägige Instrument anstelle von „ausbrechendem Rechtsakt“ und „Kooperationsverhältnis“, weil diese völkerrechtlich nicht hingenommen werden können.

2. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist zunächst von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union zu beachten. Das gilt also für alle Behörden und Gerichte, wenn das Recht

der Union zur Anwendung kommt. In materieller Hinsicht entsprechen sich zahlreiche Rechtspositionen, die in der Grundrechtecharta eingeräumt sind, mit denen des Grundrechtskatalogs der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn der Wortlaut – nahe liegend – nicht identisch ist. Die Frage von Komplementarität oder Konkurrenz stellt sich hier anders als im Verhältnis zur Menschenrechtskonvention. Ausgangspunkt ist hier, dass neben dem Recht der Union für denselben Bereich kein nationales Recht zur Anwendung kommen kann. Diese Feststellung ist unabhängig davon, ob man dem Recht der Union nur einen Vorrang in der Anwendung und nicht einen Vorrang in der Geltung zuerkennt. Es handelt sich hierbei im übrigen um eine Unterscheidung, die ich nicht für hilfreich halte, weil sie die gegebene Rechtslage nur verdunkelt. Es ist nicht daran zu rütteln, dass im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union kein nationales Recht Beachtung beanspruchen kann, wenn diese tätig geworden ist.

Anders als im Verhältnis zur Menschenrechtskonvention kann es deshalb nicht zu „Konfliktlagen“ kommen, weil die europäische Rechtsordnung gleichsam an die Stelle der nationalen Rechtsordnung (in dem übertragenen Bereich) tritt und nicht wie die Menschenrechtskonvention die nationale Rechtsordnung überlagert – unabhängig vom Rang der Transformation –, weil sie neben der nationalen Rechtsordnung Geltung beanspruchen kann.

Durch die verschiedene Grundlage der Geltung von Grundrechtskatalog und Grundrechtecharta kommt es also materiell nicht zu einer Konfliktlage und auch nicht in formeller wegen der Absicherung durch ein Gericht. Das hat in Deutschland zwei Gründe: Zum einen ist Maßstab für die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht nur die deutsche Verfassung, vor allem also nicht das Recht der Europäischen Union und auch nicht deren Grundrechtecharta. Es kann deshalb aber Probleme bei der Rechtsanwendung für die Betroffenen geben, wenn Verstöße durch Unionsrecht gegen die Grundrechtecharta vermutet werden, weil kein Rechtsbehelf zu EuG oder Gerichtshof gegeben ist. Auf eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht hin müsste dieses gegebenenfalls die Verpflichtung aussprechen, eine Entscheidung des Gerichtshofs einzuholen.

3. Die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und die Europäische Sozialcharta haben in Deutschland von der Normenhierarchie her gesehen keine eindeutige Stellung, die eine unmittelbare gerichtsmäßige Absicherung eröffnen würde. Gleichwohl muss man auch hier sehen, dass die Wirkkraft einer Auslegungshilfe für die nationalen Gerichte durchaus besteht und zudem alle diese Regelungswerke noch durch die nationalen Grundrechte in einer Reihe durch sie geschützter Bereiche überlagert werden.

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass verstärkt darüber nachgedacht werden muss, welche Grundrechte und Grundrechtspositionen zugleich als allgemeine Regeln des Völkerrechts anerkannt sind (oder auch in Fortentwicklung des Völkerrechts anerkannt werden müssen) und deshalb in Deutschland in der Hierarchie der Normen zwischen der Verfassung und den unter ihr stehenden Gesetze anerkannt sind und deshalb den allgemeinen Gesetzen vorgehen und unmittelbare Rechte und Pflichten für die Bewohner in Deutschland erzeugen und damit auch insoweit Bindungen für den parlamentarischen Gesetzgeber bilden.

### Eliška Wagnerová: Katalogy základních práv, konkurence nebo komplementarita?

*Eliška Wagnerová, místopředsedkyně Ústavního soudu*

Český ústavní vývoj ve vztahu ke katalogům základních práv není přímočaře jednoznačný. Česká republika vstupovala do své existence s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která formálně, na rozdíl od poměrů v dřívější federální republice Československé, už neměla status ústavního zákona. Nicméně, Ústava České republiky v čl. 112 odst. 1 zahrnula Listinu do ústavního pořádku (tento provizoriem zavánějící stav trvá dodnes), avšak především právě začínající český Ústavní soud projevil ochotu pracovat s katalogy základních práv, resp. lidských práv (budu používat tato označení promiscue) bez ohledu na jejich formální postavení v domácím ústavním pořádku.

Asi nejdále v tomto ohledu (tedy nedbání formálního postavení katalogu lidských práv) zašlo následující rozhodnutí, které krátce přiblížím. V nálezu sp. zn. II. ÚS 285/97 ze 7. 10. 1998 (N 117/12 SbNU 159), který řešil zásah do základních práv stěžovatele rozhodnutím Nejvyššího soudu, jenž, krátce řečeno, odmítnul stěžovateli otevřít cestu k rehabilitaci odsouzení z roku 1959 za trestný čin vyhýbání se služebním povinnostem. V tomto nálezu se mj. praví, že: „čin směřoval k uplatnění základního práva občana zaručeného mu Ústavou a vyhlášeného ve Všeobecné deklaraci lidských práv a byl v rozporu s mezinárodním právem prohlášen za trestný. (...) U stěžovatele se jednalo o uplatnění práva na svobodu myšlení, svědomí i náboženství, jak to má na mysli čl. 18 Všeobecné deklarace lidských práv z 10. 12. 1948. Ústava z roku 1948, platná v roce 1959, tuto svobodu svědomí a vyznání sice formálně zaručovala, ovšem norma nižší právní síly – zákon, aby takovéto právo občan mohl realizovat, vydána nebyla a praktická ustanovení jiných norem nižší právní síly tuto svobodu prakticky likvidovala. Stěžovatel tedy neměl vůbec žádnou možnost, aby mohl dostat svým povinnostem, uloženým mu zákonem, aniž by se dostal do rozporu se svým vlastním svědomím. Je proto nutno chápat člověka, který na základě svého nezvratného náboženského

přesvědčení je ochoten na sebe vzít následky vyplývající z odsouzení. Takto nazíraný čin jednotlivce není možno chápat jako úmyslný trestný čin. Pokud trestní právo chránilo v té době společnost i jednotlivce, nutno společnost chápat jako společnost výlučně socialistickou se znaky protidemokratičnosti, vůči níž ochrana jednotlivce s jeho základními právy byla v totálním nepoměru. O základní svobodě jedince nebylo možno již hovořit vůbec, neboť byla vytěšňována potřebami režimu.“

Z uvedené citace je patrnó, že Ústavní soud (a zejména soudce zpravodaj Antonín Procházka) neřešil otázku formální (ne)závaznosti Všeobecné deklarace lidských práv (dále též jen „Deklarace“). Z jedné strany nález sice Deklaraci, přinejmenším v rozsahu aplikovaných ustanovení, řadí k mezinárodnímu právu a pak patrně k obyčejovému právu. Avšak ze strany druhé z nálezu zaznívá naléhavá potřeba chránit základní práva ne proto, že jsou obsažena v nějakém formálně uznávaném pramenu práva, nýbrž proto, že jsou lidské bytosti inherentní a chrání ji před nepřiměřeným či zcela svévolným výkonem moci. Bez svobodného myšlení, bez svědomí, bez svobody náboženské volby, bez těchto vpravdě přirozených dispozic člověka, upínajících se k samotné struktuře „lidství“ či lidské osobnosti, která se ve vztahu k vnějšímu světu a zejména k projevům moci uplatňuje ve formě práv, a popřením této struktury by již člověk nebyl lidskou bytostí obdařenou schopností rozlišovat mezi dobrem a zlem. Jinými (v nálezu nevyřčenými) slovy, i v případě práv či svobod náboženské, svědomí a víry jde o práva přirozená, která předcházejí každému organizovanému společenství vykonávajícímu nad osobami v něm žijícími moc. Lze vlastně uzavřít, že v nálezu se uplatnilo odůvodnění aplikovatelnosti mezinárodněprávní normy vycházející z přístupů užívaných ve vztahu k domácím ústavněprávním ustanovením tak, jak je můžeme v různém rozsahu a v různých obdobích vystopovat v různých evropských zemích. Jinak řečeno, za aplikovaným ustanovením Deklarace soudci viděli přirozenoprávní původ v něm obsaženého práva, jež nevzniklo až vtělením do Deklarace.

Šlo o postup dosti řekněme odvážný, neboť lze konstatovat, že zatímco domácí ústavní právo lidských práv může být založeno na ideji jejich přirozeno-

právního původu, je mezinárodní právo odůvodňováno zásadně měnitelným konsenzem, ovšem s výjimkami, které představuje tzv. *ius cogens*, v jehož rozsahu je smluvní volnost států, a tudíž také dispozitivnost, tedy možnost odchýlit se od jednotlivých ustanovení, vyloučena. Ačkoli jsou mezinárodní lidskoprávní instrumenty starší než samotný institut *ius cogens* pozitivně-právně formulovaný až čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, obsahují přesto ustanovení o nederogovatelnosti určitých práv garantovaných jejich ustanoveními. Vyjmenovaná práva nejsou derogovatelná ani v případě výjimečných situací, kdy je ohrožen dokonce i život národa, a kdy je obecně možné, aby stát přijal opatření, která zmírňují závazky, které na sebe vzal podpisem lidskoprávní smlouvy. Pro úplnost je třeba uvést znění citovaného článku 53 Vídeňské úmluvy: „Každá smlouva, která v době svého uzavření je v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva (tj. *ius cogens* – pozn. autorky), je nulitní. Pro účely této úmluvy je imperativní normou obecného mezinárodního práva norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy.“

Z pochopitelných důvodů nenalezneme v samotné Deklaraci takové výslovné ustanovení, neboť nejde o smlouvu. Přesto někteří autoři označují práva náležející do jádra lidských práv, bez ohledu na to, v jakém instrumentu mezinárodního práva se vyskytují, za *ius cogens* (Stefan Oeter, s. 502). Přitom mezi elementární garance lidských práv, tedy do jádra lidských práv počítají zákaz mučení a nelidského zacházení, zákaz svévolného usmrcení a svévolného zadržení. Pozitivněprávní ustanovení předvídané Vídeňskou úmluvou však nalezneme v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z 19. prosince 1966 (dále též jen „Pakt“), abychom zůstali na půdě OSN. Tento Pakt byl v někdejší, socialistickém Československu vyhlášen ve Sbírce zákonů jako vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. Podle čl. 4 odst. 2 Paktu se nelze ani ve výjimečné situaci, kdy je ohrožen život národa, odchýlit od čl. 6, 7, 8 (odst. 1, 2), 11, 15, 16, 18. Je třeba uvést, že jde o poměrně širokou výlukou. Podobnou, avšak mnohem užší výlukou nalezneme pak i v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

(dále též jen „Úmluva“) – čl. 15, která za nederogovatelné prohlašuje toliko právo na život, zákaz mučení, zákaz otroctví a zákaz retroaktivního použití trestního práva.

Podle prvně zmíněného Paktu (a zjevně i v pojetí uvedené judikatury Ústavního soudu reagující ovšem na situaci vzniklou v padesátých letech minulého století, tedy v době před vznikem Paktu) však do této nederogovatelné skupiny práv patří i právo na svobodné myšlení, svědomí a náboženství. O těchto nederogovatelných právech náležejících mezi práva tvořící masu *ius cogens* hovoří někteří právní teoretici jako o absolutních právech (např. Allan Gewirth, *Are There Any Absolute Rights?*, in *31 Philosophical Quarterly* 1/1981). Právní teoretici, ba některé soudy (rozhodnutí U. S. soudů v případech *Filártiga*, *Prinz*, *Alvarez-Machain*) také důsledně postulují účinky nederogovatelného *ius cogens* ve formě *erga omnes*, tedy jako závazek uplatňující se ve vztahu k osobám vykonávajícím veřejnou moc bez ohledu na to, zda stát, pro který svou službu vykonávaly, byl či je smluvní stranou mezinárodněprávního instrumentu, který závazek mající naznačenou podobu obsahuje. Jiní teoretici tomuto soudnímu postupu oponují s odůvodněním, že jde o v zásadě zakázané přivlastnění si extrateritoriálního výkonu moci (např. Stefan Oeter, viz shora, s. 518).

V samotné Deklaraci byla zmíněným nálezem aplikovaná práva přiřazena ke skupině práv politických. K nim náleží zvučné svobody jako právě svoboda myšlení, svědomí a náboženská svoboda, jakož i svoboda přesvědčení a dále i svoboda projevu a informací; dále jde o svobody shromažďovací a sdružovací a konečně je zde právo participovat na vládnutí ve své zemi ať přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců a dále právo na svobodný a rovný přístup do veřejných služeb a záruka pravidelných, svobodných, rovných, všeobecných voleb se zajištěným svobodným hlasováním. Chápeme-li pak tato politická práva jako jakési nároky na kvalitu demokracie v její formální i materiální (hodnotové) kvalitě, pak lze lépe pochopit, že určitá práva právě z této části Deklarace akceptoval český Ústavní soud jako své referenční hledisko, byť, jak jsem již uvedla, nebývají tato práva, resp. práva z této skupiny práv, tj. práva politická, řazena všemi autory k obyčejo-

vým právům. Na tomto místě je účelné ještě dodat, že forma „deklarace“ nebyla ani na půdě OSN v době přijímání Všeobecné deklarace lidských práv, tj. v roce 1948, blíže objasněna. Až v roce 1962 stanovil sekretariát OSN svým dokumentem [U.N. Doc. E/CN.4/L.610 (1962)], že forma deklarace by měla být napříště užívána jako: „formální a slavnostní důležitý instrument, který je vhodný užit při ojedinělých a mimořádných příležitostech, jsou-li konstatovány a vyhlášeny principy, které mají velký a trvalý význam a dosah.“ Ačkoli deklarace není právně závazná, uvádí tento dokument sekretariátu OSN dále, „může se stát uznávanou jako dokument zakotvující pravidla pro státy závazná, neboť jde o obyčej.“ A jak známo, jsou obyčej pramenem mezinárodního práva stejně, jako jím jsou mezinárodní smlouvy. Pod tímto zorným úhlem lze průlomový citovaný nález druhého senátu Ústavního soudu jistě lépe pochopit.

Nyní se opět vraťme na domácí půdu. Ústava České republiky v době svého přijetí obsahovala čl. 10, který stanovil, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem a podle čl. 88 odst. 2 Ústavy měly tyto smlouvy být i referenčním kritériem při rozhodování Ústavního soudu, byť nebyly výslovně uvedeny v čl. 112 odst. 1 Ústavy, který stanovil, co vše tvoří ústavní pořádek. Ústava ovšem výslovně nestanovila, kdo má určit, zda jde v konkrétních případech o smlouvu o lidských právech a kdy nikoli. Protože však zároveň v čl. 39 odst. 4 stanovila, že k přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 je třeba souhlasu třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů, bylo zřejmé, že o tom, co do budoucna bude třeba považovat za smlouvu o lidských právech, bude rozhodovat parlament (samozřejmě k návrhu exekutivy, a nikoli Ústavní soud).

Problém však tkvěl v tom, že nejen nesporné smlouvy o lidských právech, jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo nesporně i např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, jakož i další podobné smlouvy, byly přijaty do domácího právního řádu před přijetím Ústavy. Všechny tyto smlouvy tedy neprošly formální procedurou, kterou

stanovila mladší česká Ústava. A protože se o jejich klasifikaci nezmiňovala ani v jiných ustanoveních, bylo na Ústavním soudu samotném, jak se ke všem těmto smlouvám postaví. Chování Ústavního soudu vykazovalo znaky pragmatismu, anebo možná odráželo tehdy sdílené východisko, že je povolán sám Ústavní soud, kdo stanoví, co je smlouvou o lidských právech a co již nikoliv, a kterou smlouvu či její ustanovení pak následně vtáhne do rozhodování jako referenční kritérium. Samozřejmě, že vždy muselo jít o smlouvu, jíž je Česká republika vázána. Tak se např. i Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech dostal mezi ratifikované a vyhlášené (č. 120/1976 Sb.) smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve smyslu původního znění čl. 10 Ústavy České republiky, jak konstatoval Ústavní soud např. v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.). Z tohoto jeho uznání vyplývala i jeho bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Je ovšem třeba rozlišit „bezprostřední závaznost“ mezinárodní smlouvy, jež vyjadřuje fakt jejího vtažení (inkorporace) do českého práva, a „přímou použitelnost“ jednotlivých smluvních ustanovení ve vnitrostátních vztazích, uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 304/98 ze dne 14. 3. 2001 (N 44/21 SbNU 391). Nikoliv všechna ustanovení mezinárodních smluv podle tehdejšího čl. 10 Ústavy České republiky byla přitom „přímo použitelná“. Přímo použitelná měla být toliko ta, jež byla k takovému přímému použití schopná i způsobilá. To je však již jiná otázka, kterou nicméně řešil Ústavní soud právě v posledně citovaném nálezu.

Po přijetí tzv. euronovely Ústavy, tj. od 1. 6. 2002 se ústavní, normativní situace, přinejmenším formálně nahlíženo, radikálně změnila. Ustanovení čl. 10 odst. 1 Ústavy ukončilo dělení mezinárodních smluv na lidskoprávní a ostatní. Napříště, dostane-li se domácí právní úprava do rozporu s úpravou provedenou mezinárodní smlouvou, má být (obecnými soudy) aplikována mezinárodní smlouva. Z ústavně zakotvených referenčních kritérií pro Ústavní soud smlouvy o lidských právech zmizely. Ústavní soud tak náhle stál před otázkou, jak dál, zda prakticky škrtnout všechny dosavadní přístupy ke smlouvám o lidských právech a samozřejmě i k judikatuře mezinárodních soudů, která smluvní ustanovení rozvíjí a tak eventuálně snížit standard ochrany základních práv; jinými slovy, šlo o to, zda má smlouvy i judikaturu

k nim ignorovat a pasivně vyčkávat „odpověď od Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)“, který paradoxně zkoumá především rozhodnutí Ústavního soudu. A odpověď na vskutku nepodařenou euronovelu Ústavy přišla od Ústavního soudu vskutku velmi rychle (prakticky za tři týdny po její účinnosti) v podobě názoru vysloveného v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), v němž se mj. uvádí, že přijaté ústavní řešení „nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“ Obecným soudům také zůstala „povinnost přerušit řízení a předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu nejen v případě rozporu zákona či jeho jednotlivých ustanovení s ústavním zákonem, nýbrž i v případě jejich rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.“ A v závěru Ústavní soud uvedl, že v důsledku předestřených úvah přezkoumal danou věc nejen z pohledu ústavních zákonů (ostatně Listina jím ostudně, jak již bylo konstatováno, dodnes není), nýbrž i z pohledu ratifikovaných a vyhlášených smluv o lidských právech a základních svobodách.

Tento náleznarazil na masivní vlnu odborné kritiky, která však již dávno odezněla, avšak účinky nálezu přetrvávají a samozřejmě se jím řídí i judikatura Ústavního soudu, jak je patrné snad téměř z veškeré náleznové judikatury, z níž je patrná práce jak s mezinárodními katalogy lidských práv, samozřejmě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, tak i s judikaturou především ESLP.

Není od věci zmínit, že v nálezu sp. zn. I. ÚS 752/02 ze dne 15. 4. 2003 (N 54/30 SbNU 65) se Ústavní soud vyjádřil i k otázce kolize dvou mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, a to jednoznačně ve prospěch smluv o lidských právech, které je třeba aplikovat i v řízení o ústavních stížnostech. V dané věci, v níž zkoumal, zda došlo k zásahu do základního práva

stěžovatele v řízení o jeho extradici, mj. uvedl, že v případě stěžovatele stojí v rozporu dva mezinárodní závazky České republiky obsažené ve smlouvách. Na jedné straně je to závazek České republiky, jakožto smluvní strany Evropské úmluvy o vydávání (č. 549/1992 Sb.), jíž se zavázala vydávat všechny osoby, proti kterým vedou příslušné orgány dožadující strany trestní stíhání pro trestný čin (čl. 1). Na straně druhé je Česká republika rovněž vázána mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud konstatoval, že v takovém případě je namístě dát přednost závazkům ze smluv o ochraně lidských práv. Přednost závazků ze smluv o ochraně lidských práv v případě kolize závazků z mezinárodních smluv odůvodnil především poukazem na obsah těchto smluv v návaznosti na ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika právním státem. Respekt a ochrana základních práv jsou definičními znaky materiálně chápaného právního státu, a proto v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí závazek první převážít. Dodal, že ačkoliv po změně Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) smlouvy o ochraně lidských práv již netvoří samostatnou kategorii právních norem s aplikační předností ve smyslu dřívějšího znění čl. 10, přesto představují zvláštní skupinu smluv, která vzhledem k jejich obsahu (lidská práva) představuje referenční hledisko jak pro abstraktní kontrolu norem podle čl. 87 odst. 1 Ústavy (prvně zmíněný nálezn ze června 2002), tak pro řízení o ústavních stížnostech.

Lze proto shrnout, že přinejmenším od června 2002 je jasno v tom ohledu, že všechny katalogy lidských práv, ať domácí či mezinárodní provenience, jsou k sobě navzájem v poměru komplementarity, nikoliv konkurence a dále, že Ústavní soud přiznává smlouvám o lidských právech zvláštní (přednostní) postavení i v rámci samotných mezinárodních smluv.

Z tohoto konstatování plynou konsekvence v oblasti interpretace a aplikace jednotlivých práv, a zejména těch, která jsou obsažena jak v domácím, tak v mezinárodním katalogu. Odpověď na otázku, které z nabízejících se „ustanovení“ má být aplikováno, je třeba hledat v nalezení vyššího standardu práva, který ten či onen katalog práv poskytuje. Ten lze hledat dvojí cestou.

Jednak přes standard v chápání samotného práva, který mu katalogy poskytují, jednak přes šíři účelů, pro které lze to které základní právo omezit a který se v mnoha případech liší.

První zmíněnou kategorii, tj. chápání samotného práva, ilustruje např. různé chápání práva na vzdělání v Listině a v Úmluvě. Právo na vzdělání (čl. 33) je v Listině postaveno pod výhradu čl. 41, který stanoví, že mj. i tohoto práva se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. V takovém případě nelze hovořit o právu, které by bylo *self-executing* se všemi konsekvencemi z toho plynoucími. Především je nelze aplikovat přímo. Ustanovení čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod však rovněž garantuje právo na vzdělání. Je samozřejmě, že v tomto případě se výhrada Listiny nemůže uplatňovat. Interpret by měl v případě, kde by bylo toto právo ve hře, aplikovat Úmluvu, nikoliv Listinu a přihlížet k interpretaci tohoto práva skrze ESLP.

Při interpretaci práv v pojetí druhém, tj. v případě, kdy se účely předvídané pro omezení takového práva v Listině a v Úmluvě nekryjí, je nutno poskytnout právu ten standard (ve smyslu přípustných důvodů či účelů pro omezení základního práva), který je vyšší. Konečně, touto logikou je konstruováno i ustanovení čl. 53 Úmluvy a není důvodu, aby tam uvedený princip neměl platit z pozice Listiny vice versa.



## John Laws: HUMAN RIGHTS AND CONSTITUTIONAL FUNDAMENTALS IN THE UNITED KINGDOM

*Sir John Laws, Lord Justice of Appeal, United Kingdom*

### INTRODUCTION

First I would like to make some general remarks, because I think the subject of human rights is more difficult to understand than at first appears.

There is a paradox at the very root of a true commitment to human rights and fundamental freedoms. It is this: the ideology of fundamental rights and freedoms is that there is no ideology. In his seminal essay *The Power of the Powerless*<sup>1</sup> Vaclav Havel said this:

„Ideology is a specious way of relating to the world. It offers human beings the illusion of an identity, of dignity, and of morality while making it easier for them to part with them.”

Havel, of course, was speaking of ideology in the context of oppressive government. He considered that ideology furnished an „illusion that the system [the system of government he so courageously opposed] is in harmony with the human order and the order of the universe”. But his striking observation, that ideology is a specious way of relating to the world, also tells us something of what is required of a State which purports to secure human rights and fundamental freedoms for its citizens. It is that such a State must be free of ideologies of the left and right, of religion and of atheism. Ideologies in the sense I mean are preconceptions, assumptions. They are not policies which are tested by argument, by practice, and by results; they are *a priori*, given in advance, assumed to be true. Laws based on ideologies lead to tyranny. The State, therefore, cannot base its legal arrangements on ideologies. This truth is celebrated and upheld in Article 2(1) of the Czech Charter

of Fundamental Rights and Freedoms: „The State is founded on democratic values and must not be bound either by an exclusive ideology or by a particular religion”.

But this can be a hard message, because human beings are naturally inclined to espouse belief systems. But the message does not mean that the champions of human rights should not believe in anything. Far from it: but human rights are based not on ideologies; they are based on ideals. The two are very different. An ideology is a code, a rule-book, unquestioned, given from on high, whether religious or secular. An ideal is a principle, fashioned by experience, freely accepted, open to challenge. It is not a rule-book, but may guide and inspire the making of rules. Human rights are based, in particular, on three fundamental ideals: freedom, reason and fairness, all vital for the avoidance of tyranny. Fairness treats every man as valuable. Reason is a pre-condition of any civilised rule. Freedom is most directly the enemy of oppression: it is exemplified by Article 2(3) of the Czech Charter: „Everybody may do what is not prohibited by law and nobody may be forced to do what the law does not command”. A State which accepts and celebrated human rights repudiates ideologies, but embraces these three ideals. This is the foundation of a pluralist society.

In order to understand the pluralist value, it is necessary to make another distinction. It is between the law’s protection of the right to hold and express a belief and the law’s protection of that belief’s substance or content. The first is of these is very wide: a person must be allowed to believe whatever he likes, and subject only to very clearly justified limitations, must be allowed to express his beliefs as he chooses. But the second is much narrower: the translation of the content of this or that belief into substantive compulsory law is only to be justified by reference to its objective merits. Substantive law is never – *never* – justified by reference only to its ideological credentials. In this way the pluralist State is based on ideals but rejects ideologies.

### THE UNITED KINGDOM – GENERAL

So much by way of introduction. I will return to The *Power of the Powerless*. Let me turn to human rights in the United Kingdom. Human rights have risen to the surface of legal and political debate in my country with the advent of the Human Rights Act 1998, passed by Mr Blair’s Labour Government. It came into force in October 2000. I shall have something to say about the Act shortly, but first, some more general observations about our constitutional arrangements.

There is a famous series of children’s stories about animals by the English author Rudyard Kipling. They are called the Just So Stories. One of them concerns a cat. He was the Cat Who Walked by Himself: All Places Were Alike to Him. Now, the Cat Who Walked by Himself might be a metaphor for the constitutional status of Acts of the United Kingdom legislature according to the traditional doctrine of the sovereignty of Parliament. By this doctrine Parliament can make and unmake any law. Every law passed by the Queen in Parliament, that is every statute, is supreme law: nothing can override it save a later statute which repeals it. And so every statute has the same status as every other. The sovereign Parliament, like Rudyard Kipling’s cat, walks by itself: and all its Acts are alike.

This equality of all enacted laws is foreign to a State with a written constitution, a sovereign text. In such a State, the provisions of the constitution itself plainly enjoy a higher status than other laws; indeed other laws are not laws at all unless they are consistent with the constitution. Typically, the constitution will contain general principles which guarantee a series of fundamental freedoms such as freedom of expression, of assembly and of religion, and other fundamental rights such as fair trial before an impartial tribunal, no punishment without law, and no retrospective penal legislation. I understand that the Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which certainly proclaims such rights, was republished by Resolution of the Presidium of the Czech National Council as a component part of the constitutional order of the Czech Republic.

The benefits of such a written constitution are plain to see. It provides a bedrock of guarantees for the liberty, security and tranquillity of the people which have to be respected by governments and other public institutions, however powerful. At least it does so if the constitution is observed. If it is not, if it is abused and disrespected, the consequences will be no less plain to see.

But the United Kingdom, like Israel and New Zealand, has no written constitution, no sovereign text. All enacted statutes are equal; the sovereign Parliament is like Rudyard Kipling’s cat. On the face of it, therefore, we lack that bedrock of guarantees which a written constitution provides. At least, that is so according to the traditional model in which there is no hierarchy between one law and another.

There are however advantages in having no single sovereign text, no written constitution. It allows the distribution of power in the State to evolve gradually, rather than by sudden shifts. A written constitution has to be amended if it is to be changed. Amendment usually involves a special procedure such as an enhanced majority of the legislature. The procedure may be cumbersome, but it cannot be evolutionary; it is a distinct change at a distinct moment in time. Another advantage of an uncoded constitution is that in such a State constitutional issues always raise substantive questions; they do not get disguised as questions of interpretation. In England these advantages march with the methods of the common law, which proceeds case by case, adapting long-established principles to meet new conditions. Such constitutional arrangements have a considerable power of continuity over time.

But still: so long as our legislature is the cat who walks by himself, and all its Acts are equal, it would seem we lack that bedrock of guarantees for the liberty, security and tranquillity of the people – freedom of expression, no punishment without law, and the others – which States with written constitutions possess. An Act passed to enshrine any of these freedoms can be repealed or amended as readily as an Act to regulate licences for taxi drivers.

---

1) Translated by Paul Wilson.

This characteristic of our constitution – the presence in it of Kipling’s cat, who walks by himself: the equality of all statutes – has to some extent been modified in the United Kingdom by the law of the European Union. And there is reason to suppose that the pure doctrine of Parliamentary sovereignty, articulated by Professor A V Dicey in the late 19th century<sup>2</sup>, is coming under increasing strain<sup>3</sup>. However most lawyers would say that the traditional rule largely holds good. It is certainly vital to an understanding of the way in which human rights have come to be dealt with in British law. It explains, or helps explain, the nature of the legislation which has incorporated the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 – the ECHR – into British law: the Human Rights Act 1998, which as I have said came into force in October 2000. Let me now describe some of the main features.

#### THE UNITED KINGDOM – THE HUMAN RIGHTS ACT 1998: MAIN PROVISIONS

The Human Rights Act 1998 gave effect in British law to the principal substantive rights enshrined in the ECHR, but did so in a carefully structured way. S.6(1) of the Act provides that „[i]t is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention right”. S.7 allows a victim of such an unlawful act to bring proceedings against the public authority in question. S.8 allows an award of compensation to be made, but only if „the court is satisfied that the award is necessary to afford just satisfaction to the person in whose favour it is made” (s.8(3)). S.2 requires the court to „take into account” the jurisprudence of the European Court of Human Rights. S.3(1) provides that „[s]o far as it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights”. S.2 – the requirement to take account of the Strasbourg jurisprudence – has recently become controversial, because there is an increasingly lively debate in the

United Kingdom about how closely our courts should follow the decisions of the Strasbourg court. The background is a growing sense in some quarters that the Strasbourg court has become too interventionist – too inclined to pass judgment on issues which ought to be left to elected politicians in government; and that our courts, in some cases at least, are inclined to do the same. The debate raises some very deep questions about the distribution of public power in a democracy: what is the proper domain of the elected arms of government, and what is the proper domain of the judiciary? This is a fundamental issue concerning the relationship between law and democratic government.

I said that the Human Rights Act gave effect in British law to the principal substantive rights enshrined in the ECHR, but did so in a carefully structured way. It did so in a way which preserves Kipling’s cat: the constitutional rule that all statutes have the same status. If the Act had allowed or required the courts to disapply or set aside legislation whose terms involved a violation of a Convention right, that would have been a constitutional revolution. It would have created a form of constitutional review of statutes, to be carried out in the name of human rights. It would have killed Kipling’s cat, for it would presumably mean that the Human Rights Act enjoyed a superior status to other Acts: other Acts could be set aside under powers which the Human Rights Act conferred. No longer would all Acts be alike.

The Human Rights Act did none of these things. But at once that raises a question. What happens if a public body breaches a Convention right but does so because another Act of Parliament requires or allows it to do so? What happens, in short, when an Act of the sovereign Parliament requires or entails a violation of the ECHR? The first port of call, no doubt, is s.3 of the Human Rights Act: the other Act of Parliament „must [so far as it is possible to do so] be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights”. But what if it is not possible to do so? S.3 is a powerful

provision, and has been understood by our courts to be a powerful provision. But its effects are limited. It does not allow the judges to legislate. A line has to be drawn between *interpreting* a statute and *re-writing* it. And wherever the line is drawn, there is must in the end be the possibility that an Act of Parliament simply cannot be interpreted so that it is compatible with the Convention rights. What then?

The answer is that the Convention right must take second place. It will be recalled that s.6(1) provides that „[i]t is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention right”. But s.6(2)(a) disapplies s.6(1) if „as the result of one or more provisions of primary legislation, the authority could not have acted differently”. However, that is not the end of the story. S.4(2) provides that „[i]f the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility”. This is a provision of central importance in the scheme of the Act. By s.4(6) a declaration of incompatibility „does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given”, and „is not binding on the parties to the proceedings in which it is made”. That being so, you might reasonably ask what is the effect of a declaration of incompatibility. The answer is to be found in s.10. Where a declaration of incompatibility has been made, then by s.10(2) „[i]f a Minister of the Crown considers that there are compelling reasons for proceeding under this section, he may by order make such amendments to the legislation as he considers necessary to remove the incompatibility”.

You can see the likely practical effect. If the court has made a declaration under s.4 that a provision in an Act of Parliament is incompatible with a Convention right, and the Minister then declines to make an amendment under s.10 to cure the incompatibility, the victim of the violation will have, to say the least, a strong case in the Strasbourg court: he will go there armed with the declaration of incompatibility.

The Human Rights Act 1998 has given the Convention rights a special place in British law. The s.3 requirement to read statutory provisions compat-

ibly with those rights so far as it is possible to do so, and the procedure for a declaration of incompatibility, are designed to give the Convention rights a degree of protection which is peculiar to them. But Parliament has done this without killing Kipling’s cat: without modifying the traditional rule of sovereignty. It is, perhaps, a good example of a British compromise.

#### CONTROVERSIES

How have the Convention rights fared since the Act came into force in 2000? One area where the Act has had a marked effect is that of immigration and asylum. Here are the familiar terms of ECHR Article 8:

„1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

We have had many cases in which aliens with no right to remain in the United Kingdom under the immigration or nationality laws have asserted a right to remain in reliance on Article 8 in order to resist the efforts of government to deport them. They may have married and fathered children who have known no other country. Some have committed crimes, sometimes serious crimes, in the United Kingdom. Decisions of our specialist asylum and immigration tribunals allowing Article 8 claims in such cases have excited great controversy. It has been said, in the press and elsewhere, that the country would be well rid of such people, and the court or tribunal should not prefer the interests of alien criminals over the general public interest in firm immigration control.

2) AV Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, with an introduction by ECS Wade (10th ed, 1962), p 39.

3) See for example *Jackson* [2006] 1 AC 262, at paragraphs 102 (Lord Steyn) and 107 (Lord Hope).

I am not concerned, of course, to argue individual cases here. What interests me for present purposes is the growing sense, as I described it earlier, that our courts (as well as Strasbourg) are becoming too interventionist – too inclined to pass judgment on issues which ought to be left to elected politicians in government. Hence the question: what is the proper domain of the elected arms of government, and what is the proper domain of the judiciary? This, I think, is the greatest challenge that has so far emerged from our experience of the Human Rights Act 1998. Our courts and our academics are still on the way to finding an answer.

But this question does not merely pose an important challenge in our domestic constitutional arrangements. It raises a fundamental issue about the relationship between law and democratic government. It is a question that must be asked in any State which strives to balance democracy – rule by the majority’s will – with universal human rights which belong to everyone, including members of unpopular minorities.

It is also a challenge for the European Court of Human Rights at Strasbourg. As is well known, there is an enormous backlog of cases. Some critics say the problem is in part due to the insistence of the Strasbourg court to pass judgment on matters which in a democratic State should properly be left to the elected arms of government, rather than the decision of judges. In a lecture in 2009 entitled *The Universality of Human Rights*<sup>4</sup> Lord Hoffmann, a judicial member of the House of Lords (predecessor of the United Kingdom Supreme Court), was highly critical of the Strasbourg court. He considered it had extended its reach far too far. One of the examples he gave was about night flights at Heathrow Airport. Residents near the airport objected to a change in the regulations about landings after 4-30 a.m. In making the new scheme, the government had had to decide whether the economic interest of the country should outweigh the inconvenience to residents caused by the

noise. The residents brought a case which went to Strasbourg. The Strasbourg court held that the government had failed to strike the right balance. Lord Hoffmann thought this was an unjustified intrusion into what was in truth a matter of political judgment.

Similar criticisms have been advanced in the United Kingdom of other decisions of the Strasbourg court. A notable example is the jurisprudence on whether serving prisoners should have the right to vote<sup>5</sup>. Another is the very recent case in which the court held that the deportation to Jordan of the terrorist suspect, Abu Qatada, would violate his right to a fair trial guaranteed by ECHR Article 6 „on account of the real risk of the admission at the applicant’s retrial of evidence obtained by torture of third persons”.<sup>6</sup>

There are of course different problems as between an individual State and the Strasbourg court. In an individual State, such as the United Kingdom, the question that has arisen is as to the proper distribution of power between judiciary and government. In the Strasbourg court, the question is as to the degree of discretion – the „margin of appreciation” as it is called in the Strasbourg cases – which should be accorded to each of the signatory States in the Council of Europe. But the questions are linked. Both imply a more fundamental question: what is our conception of democracy? In the United Kingdom we have historically set great store by the claims of majoritarian rule. That is why the pure doctrine of Parliamentary sovereignty, articulated as I have said by Professor A V Dicey more than 100 years ago, has had such influence and still today exerts a powerful attraction. Elsewhere, the notion of fundamental rights such as those guaranteed by the ECHR has been seen as no less an important feature of democracy.

Law and government are uneasy bedfellows; but they cannot in the end be allowed to sleep in separate rooms. Whatever precisely is the accommoda-

tion we should make between them, in our separate sovereign States, in Strasbourg, and wherever such constitutional issues arise, we will I hope be vigilant cherish them both, and to uphold those three ideals on which the pluralist State is built: freedom, reason and justice. It is too easy to slide into indifference, even in the most comfortable of places. Let Vaclav Havel have the last word:

„The essential aims of life are present naturally in every person. In everyone there is some longing for humanity’s rightful dignity, for moral integrity, for free expression of being and a sense of transcendence over the world of existence. Yet, at the same time, each person is capable, to a greater or lesser degree, of coming to terms with living within the lie. Each person somehow succumbs to a profane trivialization of his inherent humanity, and to utilitarianism. In everyone there is some willingness to merge with the anonymous crowd and to flow comfortably along with it down the river of pseudolife. This is much more than a simple conflict between two identities. It is something far worse: it is a challenge to the very notion of identity itself.”

That is a challenge for all of us.

4) Judicial Studies Board Annual Lecture, Inner Temple, 19 March 2009.

5) See *Hirst (No 2)* (2006) 42 EHRR 41, *Frodl* (Application No 20201/04) and *Greens & MT* (Application Nos 60041/08 and 60054/08).

6) *Abu Qatada v United Kingdom* (Application No. 8139/09), judgment given on 17 January 2012.

## Lajos Mészáros, Ján Štiavnický: Mimořádná linka New York – Helsinky – Brno/Košice, mimoriadna linka našich katalógov ľudských práv.

*Lajos Mészáros, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, Ján Štiavnický, súdny poradca Ústavného súdu Slovenskej republiky*

České a slovenské publikum si určite spomenie na rádiodit z 80-rokov *„Mimořádná linka Praha – Tokio“*. V songu sa spieva o leteckom zázjazde, možno o služobnej ceste, do Tokia. Z textu a melódie by jeden mohol nadobudnúť dojem, že cestovať do Japonska nie je síce každodenné, ale určite možné. Skutočnosť normalizačného Československa však vylučovala cesty do podstatne bližších krajín, nieto do Japonska. Uvedený song, napätie medzi jeho textom a realitou, tak štýlovo symbolizuje aj napätie medzi textom, formálnymi medzinárodnými ľudskoprávnymi záväzkami Československa a realitou ich dodržiavania. Istú symbolickú hodnotu má aj fakt, že song, zdanlivo domáci, bol prevzatý od západnej interpretky.

Tézou nášho príspevku je myšlienka, že na pochopenie zmyslu viacerých katalógov, ktoré sú v súčasnosti platné pre Českú republiku a Slovenskú republiku, vrátane zložitého vzťahu medzi nimi a pre ich autentickú aplikáciu je potrebné vnímať zložitý vývoj medzinárodnej ochrany ľudských práv zvlášť po podpísaní Helsinských dohôd.

V titulke sme spomenuli štyri mestá, ale tých miest v mimoriadnej linke katalógov ľudských práv smerujúcej do Československa mohlo byť viac. Určite by však medzi nimi nemohla chýbať lúka *Runnymede* pri Windsore západne od Londýna. Tam vznikla, realizovala sa kľúčová myšlienka západnej civilizácie, myšlienka obmedziť právom moc. Použiť metódu právnú na obmedzenie od-

lišného sociálneho systému, politiky. Katalóg práv je písomný, materializovaný na listine, ustanovuje vzájomné práva a povinnosti, je prístupný nositeľom týchto práv a povinností a jeho dodržiavanie je vynútiteľné. Tieto vlastnosti typické pre právnú reguláciu sú aj dnes komponentmi právneho štátu, vlády práva, a teda priestoru slobody.

Východiskovým bodom dejín slobody a vlády práva je situácia, ktorá vznikla po páde Západorímskej ríše. Dejiny západu, z pohľadu celistvého, boli implicitne dejinami obmedzenej, v zmysle súťažiacej moci.<sup>1</sup> Išlo o súťaž mocí medzi štátom (svetskou autoritou) a cirkvou, o súťaž mocí vo vnútri štátu, ako aj o súťaž mocí vo vnútri cirkvi. Európu nikdy na dlhší čas neovládla jediná, exkluzívna, neobmedzená moc, a to je skvelé. Vláda práva je tam, kde vládne právo, a nie ľudia, pričom sa tým myslia hlavne ľudia – nositelia mocí. Aj keď je rímske právo silným civilizačným základom usporiadania spoločnosti pomocou právnych pravidiel, o vládu práva, zvlášť v období cisárstva nešlo, pretože moc, panovník právom viazaný nebol.<sup>2</sup> Bezprostrednejšie počiatky obmedzenej vlády a vlády práva možno sledovať v 11. a 12. storočí. Išlo o prelínanie sporov o investitúru, Magny Charty a vplyv germánskeho zvykového práva, podľa ktorého aj panovník právu podliehal.<sup>3</sup> Na jednej strane kontinentu pápež Gregor VII., okrem toho, že sa snažil vymedziť v boji o investitúru svoje práva voči svetskej moci (spomeňme si na frázu *„íst do Canossy“*), poskytoval tiež cirkevné súdnictvo nielen klerikom, ale aj potrebným, čím vytvoril autonómne cirkevné súdnictvo. Na druhej strane kontinentu sa Henrich II., kráľ anglický, snaží obnoviť poriadok v krajine návratom k právu a zreformovaním súdnictva.<sup>4</sup> Dáva základy anglickému common-law. Doštvára sa do napätia s cirkvou, biskupom Tomášom Becketom. Základy vlády práva vznikajú tak vymedzovaním sa cirkvi voči panovníkovi, ako aj vymedzovaním sa panovníka voči cirkvi.

Henrichom II. znovunastolený poriadok a efektívne administratíva znamenali za vlády jeho syna Jána Bezzemka väčší tlak na výber daní, ktoré boli potrebné na vedenie vojny s francúzskym kráľom. To nebolo vítané barónmi a cirkvou. Po zložitom vývoji biskup, cirkev v koalícii s poučenými barónmi, nenavrhnú kráľovi ako alternatívu jeho svojvôle chaos feudálnej rozdrobenosti, ale vyvážený systém, ktorý poskytuje monarchii moc, ale so zábranou proti jej zneužitiu tyranov. Vzniká Magna Charta. Ako píše Churchill, *„vláda od tejto chvíle musí znamenať niečo viac než absolútne, svojvoľné panovanie kohokoľvek, a zvyk a zákon musia byť nadriadené aj samotnému kráľovi. Túto myšlienku v tom čase pochopili možno len čiastočne, ale zjednotila a posilnila opozíciu barónov a z Charty, ktorú teraz žiadali, urobila dokument nesmrtelného významu.“*<sup>5</sup> Samozrejme, vnímané dneškom, nešlo o žiadne individuálne práva, išlo o práva stavu, ale idea obmedzenej vlády, ba čo viac, formulovaná písomne v dokumente pripomínajúcom štýlom zmluvu a prakticky aplikovanom je vskutku civilizačná. Obmedzenie mocí sa tu odohráva, aj keď s nemalou rolou cirkvi, medzi svetskými mocami v krajine – panovníkom a barónmi.

Ani cirkev sa nevyhla vnútornému rozdeleniu moci. Reformátor Luther žiadal návrat k podstate kresťanstva, návrat k Písmu. A práve preklad Písma do jazyka nemeckého môže symbolizovať posun od univerzálneho, reprezentovaného všeobecnou cirkvou, smerom k národnému, štátnemu. Vestfálsky mier (1648) ukončuje náboženské vojny a starostlivosťou, prispením kardinála Richelieua, vzniká koncept suverenity, koncept národných štátov.<sup>6</sup> Tak, ako berie za svoje univerzalizmus cirkvi, tak berie za svoje aj dovtedajší stavovský parlamentarizmus. Štát, panovník, sa posilňuje na úkor parlamentu, až vo Francii panovník splynie so štátom. Takýto štát sa vyblednutím osvietenstva stal natoľko neznesiteľným, neobmedzeným, že sa mu bolo potrebné postaviť revolučným spôsobom. Moc má byť opäť obmedzená, avšak

tentoraz v prospech občana deklaráciou práv človeka a občana. Historický prúd vývoja obmedzenej vlády a vlády práva sa v tomto období zlieva s historickým prúdom kapitalizmu. Na rozdiel od feudalizmu, kde bol základnou ústavnoprávnou jednotkou stav, členstvo, v ktorom vychádzalo z pôvodu, kapitalizmus potreboval ochranu jednotlivca a ochranu vlastníctva. Veľkí myslitelia tejto doby začali zdôrazňovať jednotlivca, vyvinuli teóriu prirodzených práv, podľa ktorých je každý jednotlivec od Boha vybavený, jednotlivec vlastní prirodzené práva, ktorými sú život, sloboda a majetok.<sup>7</sup> Základnou ústavnoprávnou jednotkou sa stal jednotlivec, občan. Jednotlivec skrz spoločenskú zmluvu obetuje štátu časť svojej slobody, aby ho štát chránil. Zdrojom moci je jednotlivec. Štát, moc, však musí byť limitovaný vládou práva, aby nedochádzalo k neodôvodneným zásahom do slobodnej sféry.

*Norimberg* je ďalším miestom, ktoré je žiaľ súčasťou mimoriadnej linky. Do druhej svetovej vojny vychádzajúc z vestfálskeho systému, boli jednotlivci pod výlučnou jurisdikciou štátu, ktorého boli občanmi<sup>8</sup>, a cudzí štát do týchto záležitostí jednotlivcov nemohol zasahovať. Po druhej svetovej vojne medzinárodné spoločenstvo na jednej strane potrestalo za vojnové zločiny priamo individuálne zodpovedných zločincov, ktorí sa nemohli skryť za zodpovednosť svojich štátov. S tým na druhej strane priamo súvisí snaha ochrániť jednotlivcov, ich ľudskú dôstojnosť, a to vyňatím a presunutím ich ľudských práv z (pôvodne) výlučnej úrovne štátu aj na úroveň medzinárodnú, univerzálnu. Západné štáty tak prevzali iniciatívu pri presadzovaní medzinárodného zakotvenia ľudských práv. V Charte OSN sa presadzuje zmienka o ľudských právach. Napriek odlišným pohľadom východného bloku, obsahuje Všeobecná deklarácia ľudských práv hlavne klasické, občianske a politické práva. Západné mocnosti s osobnosťami ako Eleanor Roosevelt, René Cassin<sup>9</sup> presadili uvedený koncept.<sup>10</sup> Ako upozorňuje Eliška Wagnerová, Československo sa zdržiava hlasovania o prijatí Všeobecnej deklarácie ľud-

<sup>[1]</sup> Zakaria, F.: Budúcnosť slobody, Bratislava, Kalligram 2010; vedeckejšie porovnaj Berman, H., J.: Law and Revolution, The Formation of the Western Legal Tradition, Harvard University Press, 1983.

<sup>[2]</sup> Digest 1.4.1 „Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpotecum legeregia, quaedeimperio eiuslataest, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat“.

<sup>[3]</sup> Kysela, J.: Právo na odpor a občanskou neposlušnost, Doplněk, Brno 2001, s. 28; Tamaha, B.: On the Rule of Law, History, Politics, Theory, Cambridge University Press, 2004, s. 15 a nasl.

<sup>[4]</sup> Maurois, A.: Dějiny Anglie, Nakladatelství Lidové noviny, 1993, s. 81.

<sup>[5]</sup> Churchill, W.: Dejiny po anglicky hovoriacich národov I, Zrod Británie, vydavateľstvo Európa, prvé slov. vydanie, Bratislava, s. 172 a nasl.

<sup>[6]</sup> Holländer, P.: Suverenita státu (paradoxy a otazníky). In: A.Berlích, A., Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 87-114.

<sup>[7]</sup> Heywood, A.: Politické ideologie, Vicoria publishing, Praha 1992, s. 24 a nasl.

<sup>[8]</sup> Cassese, A.: International Law, 2nd edition, Oxford University Press, 2005, s. 376.

<sup>[9]</sup> Porov. Cassin René, prejav pri príležitosti prevzatia nobelovej ceny za mier v roku 1968.

<sup>[10]</sup> Cassese, A.: International Law, 2nd edition, Oxford University Press, 2005, s. 381.

ských práv.<sup>11</sup> Tu sa v príkrom rozpore s vlastnými tradíciami začína vlašnosť Československa vo veci ľudských práv. Vlažnosť prerastá v 50. rokoch v domácich podmienkach na teror. Napriek začiatku univerzalizácie ľudských práv sa vzťahy medzi západnými a východnými štátmi uskutočňujú na pôdoryse nezasahovania do vnútorných záležitostí. Pretože sama Deklarácia predpokladala prijatie právne záväzných dokumentov, pokračovali práce na príprave Paktov, a to s aktívnejšou rolou východného bloku, ktorý zdôrazňoval sociálne práva. Hoci boli Pakty pripravené už v roku 1954, s ohľadom na politiku *deténte* boli prijaté až v roku 1966 na tlak krajín tretieho sveta.<sup>12</sup> Československo podpísalo Pakty 7. októbra 1968 v *New Yorku* krátko po vstupe vojsk Sovietskeho zväzu, ktorý Pakty podpísal už v marci.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

V povojnovej atmosfére vzniká v Európe regionálny katalóg, Dohovor, ktorý vo svojej preambule výslovne odkazuje na Všeobecnú deklaráciu. Na príprave dokumentu zohrávajú kľúčovú úlohu prof. Teitgen<sup>13</sup> z Francie, vojnový zajatec a člen *Résistance*, a Sir David Maxwell Fyfe, žalobca z Norimbergu.<sup>14</sup> Reakcia na druhú svetovú vojnu je teda zrejmá. Rada Európy, a Európsky dohovor sa však na rozdiel od Paktov neštylizovali ako politicky neutrálne. Preambula Dohovoru explicitne uvádza, že členovia Rady Európy veria v „účinnú politickú demokraciu“, ktorá bola kontrastom voči demokracii ľudovej vo východnej Európe.<sup>15</sup>

Pápež Pavol VI. v roku 1968

Sovietsky zväz a východný blok dlhodobo usilovali o formálne uznanie povojnového usporiadania a tak zároveň o umocnenie svojej medzinárodnej legitimacy. Koncom 60. - rokov vyzvali krajiny Varšavskej zmluvy západné krajiny na usporiadanie bezpečnostnej konferencie, pričom tieto po váhaní

napokon súhlasili. Neutrálne Fínsko ponúklo hostiteľstvo konferencie. Napriek skutočnosti, že na základe Všeobecnej deklarácie a Paktov sa stali ľudské práva formálne vecou vyňatou z pôsobnosti štátov, v medzinárodných vzťahoch stále dominovala zásada nezasahovania do vnútorných záležitostí a v tejto línii ľudské práva pôvodne vôbec nemali byť témou bezpečnostnej konferencie.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

Stalo sa však niečo neočakávané a výnimočné. Európske spoločenstvo, predchodca Európskej únie, bolo vtedy tvorené šesticou členov. Spoločenstvo sa začínalo stávať aj zoskupením politickým so zahraničnopolitickými ambíciami. Napriek rozdielnemu názoru na skutočnosť, či konferencia môže skutočne zmeniť vzťahy medzi Východom a Západom, bolo jasné, že konferencia bude mať ohlas a že je to príležitosť na prvý experiment Európskeho spoločenstva v zahraničnopolitickej oblasti.<sup>16</sup> Európske spoločenstvo je zoskupením ctiacim ľudské práva, a tak šestica členov bude zhodne trvať na tom, že ľudské práva majú byť témou na bezpečnostnej konferencii. Dôraz na ľudské práva, ktorý bol kľúčovým komponentom vnútornej identity Európskeho spoločenstva, bol v jeho prístupe ku vzťahom s východnou Európou prenesený navonok (Zaujímavé je, že zatiaľ čo Spoločenstvo vnímalo na úrovni politickej ľudské práva ako súčasť svojej identity, na úrovni justičnej dochádza v tomto období pozvoľna, ale zákonite k obratu smerom k zakotveniu ľudskoprávnej ochrany pred európskou mocou – *Stauder* 1969 a *Internationale Handelsgesellschaft* – 1970.). Na rozdiel od Všeobecnej deklarácie a Paktov, ktoré hovorili len o povinnostiach štátov voči svojim jednotlivcom, Európsky dohovor stanovuje aj oprávnenie štátov domáhať sa, aby boli dodržiavané ľudské práva v inom štáte.<sup>17</sup> Tento

Pápež Pavol VI. v roku 1968

edition, Oxford University Press, s. 787.

16) Thomas, D. C.: Helsinský efekt, Mezinárodní zásady a lidská práva a zánik komunismu, Academia, Praha 2001, s. 47; K textu Thomasovmu pozri aj jeho recenzie: Růžička, J.: Helsinky a pád komunizmu, Soudobé dějiny X/3, s. 374 a nasl. a Smekal, H: Helsinský efekt, triumf konstruktivismu? In: Mezinárodní vztahy 1/2009, s. 107 a nasl, http://www.mezinarodnivztahy.com/article/view/317.

17) Thomas, D. C.: Helsinský efekt, Mezinárodní zásady a lidská práva a zánik komunismu, Academia, Praha 2001,s. 58.

štýl myslenia sa podarilo Európskemu spoločenstvu presadiť navzdory vlašnosti či odporu Sovietskeho zväzu, ale spočiatku aj NATO a USA. Možno naozaj označiť za dejinné kúzlo, že prvou zahraničnopolitickou aktivitou Európskeho spoločenstva bolo presadenie ľudskoprávnej agendy do helsinského procesu.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

Výjednávanie o ľudských právach v helsinskom záverečnom akte bolo veľmi únavné. Jeho podstatou bol sovietsky dôraz na zásadu nezmeniteľnosti hraníc a nezasahovania do vnútorných záležitostí, tretí a šiesty princíp, zatiaľ čo Spoločenstvo zdôrazňovalo siedmy princíp, ochranu ľudských práv, pričom Spojené štáty sa držali stranou. Trvanie na ochrane základných práv vyžadovala aj západná verejná mienka, pod tlakom ktorej pracovali predstavitelia slobodných západoeurópskych krajín. Možno upozorniť, že veľmi vytrvalým obhajcom ľudskoprávnej témy bolo Holandsko a jeho minister zahraničných vecí Max van der Stoel. Profesor Patočka, zakladateľ Charty 77 zomrel po policajnom výsluchu, ktorého predmetom bolo práve stretnutie s Maxom van der Stoelom.<sup>18</sup> Náročné rokovania akcelerovali vďaka ústretovejšiemu postoju Sovietskeho zväzu v snahe Leonida Brežneva prezentovať svoj triumf na zjazde strany začiatkom roka 1976. Záverečný akt bol prijatý 1. augusta 1975. Taliansky zástupca Aldo Moro podpísal akt nielen v mene Itálie, ale aj ako predseda rady ES.<sup>19</sup> Takto sa aj formálne fixovala kľúčovo pozitívna rola Spoločenstva pri presadení siedmeho princípu a tretieho koša.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

18) Porov. Kacířský filozof Jan Patočka, Historie.cs vysielané 20. marca 2012, ČT 24, http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/historie-cs/169926-kacirsky-filozof-jan-patocka/ .

19) Thomas, D. C.: Helsinský efekt, Mezinárodní zásady a lidská práva a zánik komunismu, Academia, Praha 2001,s. 94.

20) Dokumenty Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, Helsinky ´75, Nakladatelství Svoboda, 1975; Porov. *„text Záverečného aktu bude uverejnený v každom zo zúčastnených štátov, ktorý ho rozšíri a oboznámi s ním čo najširší okruh verejnosti“* In:Dokumenty Konference o bezpečnosti a spolupráci v Európe, Helsinky ´75, Nakladateľstvo Pravda 1976, s. 95.

21) Srnská, M.: K ratifikaci Mezinárodních paktů lidských práv Československou socialistickou republikou, Právník, 12/1976, s. 1114.

22) Porov.: *„Signatáři tzv. Charty 77 se na oba pakty a Závěrečný akt konference v Helsin-*

Siedmy princíp zdôrazňujúci povinnosť štátov chrániť a podporovať ľudské práva po prvýkrát v histórii zakotvil, že úcta k ľudským právam je legitímnym predmetom medzinárodnej diplomacie.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

V nadväznosti na Helsinský záverečný akt<sup>20</sup> ratifikovalo niekoľko krajín Pakty. Historicky zaujímavou skutočnosťou je, že uložením práve československých ratifikačných listín 23. decembra 1975 ako 35. krajiny vstúpil do platnosti prvý Pakt. *Helsinki*, a *Praha* teda uviedli do života Pakt na lokálnej, aj globálnej úrovni.<sup>21</sup> Dobovo sa vnímali Helsinki ako víťazstvo Sovietskeho zväzu. Parafrazujúc Zweiga to bola hviezdna hodina Leonida Brežneva. Naopak, na Západe boli z Helsiniek skôr rozpaky.

Pápež Pavol VI. v roku 1968

Nasledujúci vývoj sa zo začiatku uberal v línii pôvodných rokovaní. Východoeurópske krajiny ďalej interpretovali Helsinki ako potvrdenie statusu quo, nezasahovania do vnútorných záležitostí.<sup>22</sup> Z tohto hľadiska Československo pochopiteľne nepodpísalo Opčný protokol umožňujúci individuálnu sťažnosť k Výboru pre ľudské práva, pretože by išlo o zasahovanie do vnútorných záležitostí, ako uvádza parlamentná tlač. Z právnického hľadiska je zaujímavé, že limitačné klauzuly, ktoré sú podstatou proporcionality, boli zneužívané na odôvodňovanie popierania podstaty základných práv. Dobová učebnica Trestného práva procesného explicitne presvedčala, že trestný čin opustenia republiky je v súlade s limitačnou klauzulou slobody pohybu v Pakte,

Pápež Pavol VI. v roku 1968

*kách odvolávajú s tým, že těmito materiály se přímo jednotlivci dostalo určitých práv, přičemž používají termínu práva občana a člověka. Skutečností je, že po velmi obtížných diskuzích se podařilo z iniciativy především socialistických zástupců prosadit v obou paktech formulace, které jasně vyjadřují, že na základě paktů tj. ratifikací paktů vznikají mezinárodně právní vztahy mezi státy, které mají povinnost uskutečnit svými unitrostátními opatřeními své povinnosti podle paktů a že nijak nebyla přijata koncepce jakoby přímo z paktů se jednotlivec stal nositelem subjektivních práv. Podobné přirozenoprávní koncepce respektive koncepce vycházející z monistických teorií byly zcela důsledně socialistickými zástupci a dalšími pokrokovými zástupci při projednávání paktů právem odmítnuty. Je s podivem, proč signatáři tzv. Charty 77 používají termínu práva občana a člověka, když žádný z dokumentů, na který se odvolávají, tohto termínu nepoužívá.“* In: Srnská, M.: Lidská práva v kapitalistických a socialistických státech ve světle mezinárodního práva. Právník, 5-6/1977, s. 483 a reakciu Hejďánek, L.: Dopis č. 19, Praha, 4. 8. 1977, Dopisy přáteli. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 1993, dostupné nawww.hejdanek.eu.

pretože táto môže byť obmedzená v mene národnej bezpečnosti.<sup>23</sup> Spomeňme si na cestu do Tokia.

Avšak, ako to už býva z právnymi dokumentmi, Helsinské dohody a Pakt sa vymkli z rúk tých, ktorí ich prijali. Spontánny vývoj sa udial tak na vnútornej, vnútroštátnej úrovni, ako aj na vonkajšej úrovni. Rigidná totalitárna moc nerátala so spontánnosťou domácich a zahraničných aktérov.<sup>24</sup> Helsinki prebudili západné kultúrne kódy tlejúce v Československu. Na československej *vnútroštátnej úrovni* sa stali impulzom k odvolávaniu sa na Pakt represie voči alternatívnej skupine Plastic people of the universe. Ich songy by ste na rozdiel od hitu spomínaného v úvode v rádiu čakali márne. Hnutie Charta 77 založilo svoju činnosť na geniálne triviálnej myšlienke, totiž poukazovaním na to, či československá moc, úrady dodržiavajú vlastné právo, osobitne však Pakty. Prvá veta vyhlásenia Charty znie: *„Dne 13. 10. 1976 byly ve Sbírce zákonů (č. 120) zveřejněny Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, které byly jménem naší republiky podepsány v roce 1968, stvrzeny v Helsinkách roku 1975 a ustoupily u nás v platnost dne 23. 3. 1976. Od té doby mají i naši občané právo a náš stát povinnost se jimi řídit.*<sup>25</sup> Právny charakter, právna záväznosť Paktu, má pre podstatu disidentskej argumentácie podstatný význam. Neúnavné spisovanie správ o počínaní štátnej moci, jeho

pomerovanie s Paktom, vytváralo ilustratívny a autentický obraz o ľudských právach v ČSSR.

Charta 77 len vzala štátnu moc za slovo.<sup>26</sup> Vynára sa otázka, prečo tým hlavným slovom bol Pakt, a nie domáca Ústava ČSSR. Domnievame sa, že medzinárodný univerzálny dokument bol práve pre svoju univerzálnosť podstatne legitímnejší, pretože vychádzal z konceptu, podľa ktorého ľudské práva vyplývajú z ľudskej podstaty, teda nie sú prepožičiavané mocou. Domáca ústava, ktorá nebola žiadnou spoločenskou zmluvou, postrádala takúto legitimitu. Otázky monizmu či dualizmu nehrali pri takom kontraste domácej reality a Paktu žiadnu rolu. Pakt sa stal zvláštnou, ale o to autentickejšou ústavou, Listinou. Porušovanie ľudských práv, na ktoré poukazovala Charta, nebolo len paušálnou všeobecnou frázou, ale bolo podložené s dokumentárnou presnosťou, konkrétnymi menami, skutkami. V istom zmysle podobne ako v súdnom konaní. Boli to také svojské ústavné sťažnosti, svojské actio popularis. Moderné československé ústavné právo tak vzniká v druhej polovici 70. rokov.<sup>27</sup> Žiada sa ešte doplniť, že reštitučné zákony sa vo svojich preambulách priamo odvolávajú na Všeobecnú deklaráciu a Pakty, čím spätne potvrdzujú právnu záväznosť a univerzalitu slobôd .<sup>28</sup>

<sup>[24]</sup> Porov. TV dokument Andreja Někrasova (Nemecko, Francúzsko, Rusko), Zbohom, súdruhovia!, diel prvý – Výhra, http://www.csfd.cz/film/311578-sbohem-soudruzi/.

<sup>[25]</sup> Charta 77: Dokumenty 1977-1989, Svazek 1, dokument 1,s. 1, Ústav pro soudobé dějiny, Praha 2007; Prečan, V. (ed.): Charta 77 1977-1989, Od morální k demokratické revoluci, dokumentace, Čs. dokumentační středisko nezávislé literatury ve spolupráci s ústavem pro soudobé dějiny ČSAV a ARCHA, Scheinfeld – Praha – Bratislava 1990, s. 9 a nasl.; Je milou zhodou okolností, že nasledujúci deň po skončení konferencie bol v budove Ústavného súdu Českej republiky vystavený originál Charty 77. Tisková zpráva 6/2012, http://www.usoud.cz/clanek/6295.

<sup>[26]</sup> Prečan, V.: Charta 77 jako československý i mezinárodní fenomén. In: Charta 77: Dokumenty 1977-1989, Svazek 1, Ústav pro soudobé dějiny, Praha 2007, strana xiv.

<sup>[27]</sup> Štiavnický, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky po 35 rokoch. Niekoľko poznámok. In: Příbělský, P. (ed.) Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu, Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, s. 116 a nasl.

<sup>[28]</sup> Porov. § 1 ods. 2 zákona č. 119/1990 Zb. o súdnej rehabilitácii: „Činy, ktoré smerovali

Na *vonkajšej* úrovni zohrali významnú rolu západné helsinské skupiny v treťom sektore, ktoré uchopili monitorovanie ľudských práv. Dôležitý obrat nastal v politike Spojených štátov. Ako bolo uvedené, exekutíva sa k helsinskej veci chovala pôvodne vlažne. Jednotliví poslanci však spontánnejšie presadili v Kongrese vznik výboru, ktorý dohliadal na plnenie helsinských dohôd.

Disent spolu so zahraničnými, súkromnými aj oficiálnymi iniciatívami socializovali a udržiavali tému dodržiavania ľudských práv. Týmto spôsobom reinterpretovali helsinský proces, ktorý bol pôvodne vnímaný aj Západom skôr východnou perspektívou, smerom k zdôrazňovaniu jeho ľudskoprávnej podstaty. Táto zmena rytmu, udávania tempa, bola taká výrazná, že v 80. rokoch sa mu začína prispôsobovať aj samotné sovietske vedenie.<sup>29</sup> Uvedený obrat je historicky aj sociologicky veľmi kúzelný, priam epický. Vystavenie neslobodných štátov ľudskoprávnym štandardom bolo významným komponentom ich zániku. V súvislosti s Magnou Chartou bola vyslovená myšlienka o obmedzení moci právom. Kontrast medzi vtedajšou západnou a východnou Európou

k uplatneniu práv a slobôd občanov zaručených ústavou a vyhlásených vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv a v nadväzujúcich medzinárodných paktoch o občianskych a politických právach, boli česko-slovenskými trestnými zákonmi vyhlásené za trestné v rozpore s medzinárodným právom a medzinárodnému právu odporovalo aj ich trestné stíhanie a trestanie.“ Podobne § 1 ods. 1 zákona č. 87/1991 Zb. o mimosúdnych rehabilitáciách: „Zákon sa vzťahuje na zmiernenie následkov niektorých majetkových a iných krívd, ktoré vznikli občianskoprávnymi a pracovnoprávnymi úkonmi a správными aktami, urobenými v období od 25. februára 1948 do 1. januára 1990 v rozpore so zásadami demokratickej spoločnosti, rešpektujúcej práva občanov vyjadrené Chartou Organizácie Spojených národov, Všeobecnou deklaráciou ľudských práv a nadväzujúcimi medzinárodnými paktami o občianskych, politických, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.“ Tiež pozri zákon č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému.; porov. dissent k uzneseniu III. ÚS 165/05.

<sup>[29]</sup> Zaujímavá je v tejto súvislosti úvaha Daniela C. Thomasa o role právnického vzdelania Michaila Gorbačova pri porozumení ľudským právam. Thomas, Daniel C., Human Rights Ideas, the Demise of Soviet Communism, and the End of the Cold War (Spring 2005). Journal of Cold War Studies, Vol. 7, No. 2, pp. 110-141, Spring 2005. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1333625, s. 199: „The latter group included Gorbachev, whose study of law at the prestigious Moscow University set him apart from most senior Soviet officials, who were trained at engineering or managerial institutes. While rising through the ranks of the CPSU in the 1960s, Gorbachev remained in contact with his law school friend Zdeněk Mlynář, who in 1968 joined reformist circles within the Czechoslovak Communist Party.

má silnú výpovednú hodnotu. Socialistické štáty neverili v metódu právnú, v právne usporiadanie vzťahov. Napriek tzv. internacionalizmu bola východná Európa striktné mocenským, a nie právnym spoločenstvom. Nemohli byť právnym spoločenstvom, lebo takým môžu byť len slobodné krajiny.<sup>30</sup> Právo a slobodu nemožno oddeliť.

Listinou základných práv a slobôd z roku 1991 sa ústava do Československa navrátila už v podobe legitímneho moderného dokumentu západoeurópskeho typu. Pristúpením k Opčnému protokolu a k Európskemu dohovoru sa Československo opäť zaradilo do západného štandardu ochrany ľudských práv. Rovnako to platí o Ústave Slovenskej republiky, ktorej je Listina súčasťou. Ústava Slovenskej republiky pôvodne podmieňovala priamu záväznosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach skutočnosťou, že zabezpečujú väčší rozsah základných práv. V priebehu 90. rokov ešte zažila Slovenská republika chvíle, keď bolo pre ústavný súd spoločensky a politicky veľmi užitočné oprieť sa o judikatúru ESLP, a tým z vonku, z Európy, umocniť legitimitu svojich rozhodnutí.<sup>31</sup> Od roku 2001 majú medzinárodné zmluvy o ľudských

<sup>[30]</sup> During a visit to the Soviet Union in the summer of 1967, Mlynář stayed with the Gorbachevs in Stavropol, and the two men evidently discussed reformist ideas then circulating in Prague. Presumably, Gorbachev’s legal education made him more open than many of his colleagues were to debates and discussion about the rule of law and limitations on state power.“

<sup>[31]</sup> Porov.: „Bylo by vhodné zvážit možnost uzavření mezinárodní dohody mezi zeměmi socialistického společenství a vytvořit nějaký regionální orgán pro tuto otázku. Tento záměr považují za aktuální zejména proto, že již existují Evropská komise pro lidská práva (orgán Evropské rady), Americká komise pro lidská práva (orgán Organizace amerických států), v roku r. 1969 byla vytvořena Arabská komise pro lidská práva (orgán Ligy arabských států) a bylo učiněno rozhodnutí, že má být vytvořena Africká komise pro lidská práva (orgán Organizace africké jednoty). Podle mně známých materiálů jednání o struktuře a fungování obou posléze zmíněných komisí bylo zatím výlučně ovlivňováno Evropskou komisí pro lidská práva a její pro nás zásadně nepřijatelnou koncepcí práv jednotlivce jako subjektu mezinárodního práva, s judiciální pravomocí mezinárodních orgánů apod. Vytvoření příslušného orgánu a přijetí Úmluvy zeměmi socialistického společenství by dalo možnost ukázat na přednosti socialistického společenského zřízení pro skutečnou realizaci lidských práv a zároveň i principiální správnost přístupu socialistických zemí k mezinárodněprávní úpravě této otázky v duchu Charty OSN, v zájmu pokroku a míru.“ In: Srnská, M.: Lidská práva v kapitalistických a socialistických státech ve světle mezinárodního práva. Právník, 5-6/1977, s. 484.

právach bez ďalšieho prednost pred zákonom a sú priamo aplikovateľné.<sup>32</sup> Vstupom do Európskej únie vstúpila Slovenská republika aj do systému ochrany ľudských práv pred európskou mocou. Vyhradením ochrany slobody nezávislým súdom a zvlášť súdom ústavným sa uzatvorila mimoriadna linka z New Yorku, cez Helsinki do Brna a Košíc.

Slovenská republika je tak viazaná svojou ústavou, Paktami, Dohovorom a Chartou EU. Zdalo by sa, že vzniká tak zložitá a neprehľadná sústava, hádam až neprajúca efektívnej ochrane slobody. Domnievame sa však, že opak je pravdou. Základom západnej civilizácie je obmedzená moc vychádzajúca zo súťaže moci, viazanosť moci právom a z toho vyplývajúca sloboda jednotlivca. Vďaka pomerovaniu technicky neobmedzenej moci komunistických krajín so štandardami západných krajín došlo k návratu slobody, návratu obmedzenej vlády. Pre západný svet nebolo nikdy typické jedno a jednotné mocenské centrum. Touto perspektívou vnímame aj pluralitu katalógov ľudských práv. Medzi jednotlivými systémami ochrany ľudských práv, medzi jednotlivými súdmi dochádza k dialógu, k vzájomným prienikom a inšpiráciám, ba napätiam, a to je pre ochranu slobody lepšie než jedno exkluzívne ohnisko ľudskoprávnej ochrany. Veď aj na vnútroštátnej úrovni môžu napríklad o slobode prejavu rozhodovať rôzne súdy, civilné (ochrana osobnosti), správne (zákonnosť rozhodnutia o priestupku či rozhodnutí mediálnych rád) či trestné (trestný čin ohovárania). Dôležitá nie je dokonalá priam matematická konzistencia rozhodnutí rôznych súdov, ale v širokom zmysle férovosť daného rozhodovania. V transformačných krajinách je navyše dôležité aplikovať ochranu slobôd s vedomím vymedzenia sa voči totalitárnej minulosti.

Prienik jednotlivých katalógov možno ilustrovať na spoločensky významnom, ale právnický pomerne jednoduchom prípade oneskoreného rozhodnutia všeobecného súdu o legálnosti zhromaždenia na podporu ľudských práv

v Číne (II. ÚS 348/09). Kvôli preferencii procesných práv rozhodol všeobecný súd o nezákonnom zákaze zhromaždenia až po jeho konaní. Organizátor sa obrátil na ústavný súd, ktorý konštatoval porušenie slobody zhromažďovania. Ústavný súd využil judikatúru ESLP tak pri rozhodovaní o podstate prípadu (Bączkowski and others v. Poland), ako aj pri žiadosti o symbolické 1 euro ako primeranom finančnom zadosťučinení. V druhom uvedenom ústavný súd nesledoval líniu ESLP, ktorú však kriticky vyhodnotil. Ústavný súd sa odvolal aj na českú judikatúru v obdobnej veci. Zmienil aj zásady OBSE týkajúce sa súdneho rozhodovania o legálnosti zhromaždení. Ústavný súd, aby umocnil význam slobody zhromaždenia, citoval aj rozhodnutie ESD, v ktorom preferoval slobodu zhromažďovania pre „štyrmi slobodami“ (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Rakúska republika, C-112/00). Napokon ústavný súd nevynechal zvýrazniť dôležitosť slobody zhromažďovania spomenúc kľúčové zhromaždenia v moderných dejinách Československa.<sup>33</sup>

Dnes záleží len na nás či sa chceme dostať do Tokia. Možno bude uprednostnené právo na štrajk či sloboda prejavu letiskového personálu, ale napokon určite nejaká riadna linka poletí...

Dovoľte nám, prosím, trochu osobnejší záver. Epický príbeh linky New York - Helsinki - Brno/Košice je dôkazom, že viera v hodnoty má svoj zmysel. Etalónom súdnej ochrany slobody sú zaiste katalógy ľudských práv, ale na konci dňa je etalónom vždy sudcovo svedomie vyvierajúce z jeho integrity.<sup>34</sup> Príbeh pani Elišky Wagnerovej na mimoriadnej linke Praha - Mníchov - Toronto - Brno je epickým príbehom viery v slobodu a autentickú spravodlivosť. Ďakujeme pani Eliške Wagnerovej za skvelý katalóg rozhodnutých prípadov, katalóg článkov a poskytnutých rád. Ďakujeme za mimoriadny štandard ľudskosti, ktorý je pre nás veľkou inšpiráciou.

31) Procházka, R.: Európsky dohovor o ľudských právach v slovenskom ústavnom poriadku, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2002, s. 215-219, dostupné na <http://www.law.muni.cz/dokumenty/2016>.

32) Porov. Berdisová, L.: Medzinárodnoprávna doktrína Slovenskej republiky. In: Brösl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 101 a nasl.

33) Mészáros, L., Štiavnický, J.: O u(O)sadení sa európskeho práva v judikatúre ústavného súdu. In: Procházka, R. (ed.): Vnútroštátne súdy a európske súdy: Spojené alebo paralelné svety? Aleš Čeněk, Plzeň, 2010, s. 25 a nasl.

34) Wagnerová, E.: Postavení soudce v České republice. Soudce č. 3 /2002, str. 2 a nasl.



Ústavní soud – předsálí sněmovny, únor 2012: Vernisáž Charty 77 – zleva Pavel Rychetský, Pavel Kohout, Martin Reissner  
Foto: Aleš Ležatka



Vernisáž Charty 77 – Jelena Mašínová a Pavel Kohout  
Foto: Aleš Ležatka



Vernisáž Charty 77 – Pavel Rychetský a Pavel Kohout na setkání s novináři v knihovně Ústavního soudu  
Foto: Aleš Ležatka





Ústavní soud – sněmovna, únor 2012: Konference Katalogy základních práv a svobod – zleva Eliška Wagnerová, Siegfried Broß, Ludwig Adamowich  
Foto: Aleš Ležatka



Konference, únor 2012 – Pavel Rychetský  
Foto: Aleš Ležatka



Konference, únor 2012 – ovace Elišce Wagnerové (vlevo Pavel Holländer, vpravo Luzius Wildhaber)  
Foto: Aleš Ležatka



Ústavní soud – Nová rada, 14. března 2012, poslední zasedání pléna s Eliškou Wagnerovou  
Foto: Jan Symon



Ústavní soud – Nová rada, 14. března 2012, loučení s Eliškou Wagnerovou  
Foto: Jan Symon



Ústavní soud, 20. března 2012, Eliška Wagnerová naposledy veřejně vyhláší nález Ústavního soudu  
Foto: Jan Symon



Ústavní soud – sněmovna, květen 2012: Zasedání Společné rady pro ústavní soudnictví Benátské komise  
Foto: Jan Symon



Zasedání Společné rady pro ústavní soudnictví Benátské komise, Pavel Rychetský a Juliane Alberini-Boillat  
Foto: Jan Symon



Zasedání Společné rady pro ústavní soudnictví Benátské komise, společná fotografie účastníků  
Foto: Jan Symon



Praha, Lichtenštejnský palác, září 2012: návštěva Ústavního soudu Slovenské republiky – zleva Milan Ľalík, Ivetta Macejková, Pavel Rychetský  
FOTO: Vlastimil Göttinger



Předvánoční setkání zaměstnanců Ústavního soudu v hotelu International v Brně  
Foto: Jan Symon



Předvánoční setkání v hotelu International v Brně, dva předsedové Ústavního soudu: Pavel Rychetský a Miloš Holeček  
Foto: Jan Symon

ROČENKA 2012

Vydavatel:

Ústavní soud

Joštova 8, 660 83 Brno

tel. (+420) 542162111

fax: (+420) 542161309, (+420) 542161169

Kontaktní osoba:

JUDr. Vlastimil Göttinger, mail: [vlastimil.gottinger@usoud.cz](mailto:vlastimil.gottinger@usoud.cz)

Grafická úprava a DTP:

studio KUTULULU, Šilingrovo náměstí 3, 602 00 Brno

Tisk:

Repropress, Srbská 53, 612 00 Brno

Vydání 1., únor 2013, vazba brožovaná

