

ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně (soudce zpravodaj), Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení přechodných ustanovení k části první, čl. II., bod 3., 4., 5., 6. a 7, zákona č. 183/2009 Sb., t a k t o :

**Návrh se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah návrhu a argumentace navrhovatele

1. Dne 18. prosince 2009 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále „navrhovatel“) na zrušení přechodných ustanovení k části první, čl. II., bodů 3., 4., 5., 6. a 7. zákona č. 183/2009 Sb. Jedná se o zákon, kterým byl m.j. změněn zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Zmíněný článek II., u něhož je navrženo zrušení bodů 3. až 7., zní celý takto: *Čl. II. Přechodná ustanovení*
  - 1) *Bylo-li rozhodnutí prezidia o vyhlášení výběrového řízení zveřejněno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použijí se na toto výběrové řízení dosavadní právní předpisy.*
  - 2) *Navrhla-li Komora ministrovi odvolání exekutora přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použijí se na jeho odvolání dosavadní právní předpisy.*
  - 3) *Nestanoví-li se dále jinak, použije se pro kárné řízení, které bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zákon č. 120/2001 Sb., ve znění účinném*

*ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Kárné provinění se posoudí a kárné opatření se uloží podle dosavadních právních předpisů.*

- 4) *Rozhodne-li kárná komise přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 120 zákona č. 120/2001 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a nevyhotoví-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona písemné rozhodnutí nebo je neodešle kárně obviněnému exekutorovi nebo kandidátovi, o návrhu rozhodne znovu Nejvyšší správní soud. Obdobně se postupuje, rozhodne-li prezidium o odvolání přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 121 odst. 4 zákona č. 120/2001 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a nevyhotoví-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona písemné rozhodnutí nebo je neodešle kárně obviněnému.*
- 5) *Neuplynula-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí kárné komise nebo začala-li tato lhůta běžet po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, odvolání se podá k Nejvyššímu správnímu soudu, nebylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podáno ke kárné komisi. Pro délku odvolací lhůty se použijí dosavadní právní předpisy.*
- 6) *Na řízení o odvolání, o kterém nebylo rozhodnuto přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i o odvolání podle bodu 4 věty druhé, se použijí přiměřeně ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců). O odvolání rozhodují senáty, které jednájí a rozhodují v řízení ve věcech soudců. Nezamítne-li Nejvyšší správní soud odvolání, napadené rozhodnutí zcela nebo zčásti zruší a sám ve věci rozhodne.*
- 7) *Komora odevzdá Nejvyššímu správnímu soudu podklady a spisy k řízením podle bodů 3 až 6 do 1 měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

2. Důvodem návrhu na zrušení bodů 3. až 7. shora je, podle navrhovatele, skutečnost, že dnem účinnosti zákona č. 183/2009 Sb. převzal rozhodování v kárných věcech soudních exekutorů. Dne 13. července 2009 byl navrhovateli, v souladu s přechodnými ustanoveními zmíněného zákona, předán Exekutorskou komorou spis ve věci kárného řízení proti soudnímu exekutorovi JUDr. I. L. Exekutorská komora jej kárné obžaloby zprostila, rozhodnutí však nebylo, přede dnem účinnosti zákona č. 183/2009 Sb., vyhotoveno písemně a spis byl, podle bodu 4. zmíněných přechodných ustanovení, předán k rozhodnutí navrhovateli. Ten usnesením ze dne 2. prosince 2009, čj. 11 Kse 3/2009 – 51, přerušil v dané věci řízení a podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení části shora označených přechodných ustanovení zákona č. 183/2009 Sb. pro jejich rozpor s ústavním pořádkem.

3. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že Poslanecká sněmovna přijala zákon č. 183/2009 Sb. již při jeho prvním čtení, podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále „jednacím řád Poslanecké sněmovny“). Podle navrhovatele nebyly splněny podmínky pro novelizaci kárného řízení exekutorů podle citovaného ustanovení jednacímho řádu, neboť se jedná o výjimečný postup, který musí být náležitě odůvodněn. Odůvodnění vlády se opíralo pouze o fakt nespustění centrální evidence exekucí ze strany

Exekutorské komory. Změna právní úpravy kárného řízení soudních exekutorů nesouvisela s důvodem vyjádřeným v důvodové zprávě pro zrychlenou legislativní proceduru, nebyla dostatečně naléhavá a neprošla tak řádným legislativním procesem. Návrh zákona byl Poslanecké sněmovně předložen dne 14. dubna 2009 a již 16. dubna 2009 byl předložen další návrh na změnu kárného řízení exekutorů, který byl přijat v řádném legislativním procesu pod č. 286/2009 Sb. Podle předkládací zprávy byl návrh zákona č. 183/2009 Sb. projednán v připomínkovém řízení se všemi ministerstvy, dalšími správními úřady a soudy od krajského stupně výše, ale ve skutečnosti nebyly ani krajské ani vyšší soudy do připomínkového řízení zařazeny. K podání připomínek nebyl pozván ani Nejvyšší správní soud, ačkoli se ho tato nová právní úprava bezprostředně týkala. Změna právní úpravy kárného řízení soudních exekutorů, k níž došlo zákonem č. 183/2009 Sb., nesouvisela s důvodem vyjádřeným v důvodové zprávě pro zrychlenou legislativní proceduru, ani v sobě neobsahovala naléhavost pro takovýto způsob projednání. Jednalo se tedy o zneužití § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, takže zmíněná právní úprava vlastně neprošla řádným legislativním procesem.

4. Napadená zákonná úprava vyvolává nepřípustnou pravou retroaktivitu, neboť aplikace přechodných ustanovení k zákonu č. 183/2009 Sb. v již zahájených řízeních ve svém důsledku znamená vedení kárného řízení před Nejvyšším správním soudem znovu od počátku, bez možnosti přihlídnutí k úkonům, které již byly v řízení učiněny podle právní úpravy předchozí, do 25. června 2009. Takový postup je podle názoru navrhovatele v rozporu se zásadou ekonomie, efektivity řízení, právem na legitimní očekávání účastníků řízení ohledně dodržení zásady zákazu retroaktivity i právem na spravedlivý proces.
5. Pochybnosti vzbuzuje rovněž právní úprava obsažená pod body 4) a 6) přechodných ustanovení, které zakládají pravomoc Nejvyššího správního soudu znovu vydat ve věci rozhodnutí, a to i v případech, kdy kárná komise či prezidium exekutorské komory již ve věci rozhodly, ale rozhodnutí nebylo dosud písemně vyhotoveno nebo odesláno. Na již vydané a vyhlášené rozhodnutí se tak, v důsledku jeho nevyhotovení nebo neodeslání, hledí jako na dosud nerozhodnutou věc, v níž bude dále rozhodovat jiný orgán (Nejvyšší správní soud), za použití jiných pravidel. K uvedené situaci může dojít i v rámci probíhajícího odvolacího řízení, takže ve věci bude znovu rozhodováno v prvním stupni. Navrhovatel považuje za spornou rovněž úpravu bodu 5) přechodných ustanovení, neboť o podaném odvolání nemůže vést odvolací řízení. Uvedený postup je rovněž v rozporu se zásadou zákazu *reformatio in peius*, obsaženou v § 32 písm. c) a § 35 odst. 2 kárného řádu exekutorské komory, kterou podle nové úpravy již kárný senát není vázán.
6. Aplikace přechodných ustanovení proto vede k porušení práva na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a v čl. 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Navrhovatel odkázal na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *De Geouffre de la Pradelle* proti Francii, *Bellet* proti Francii a *Coeme* proti Belgii. Uvedl, že rozhodování ve věcech soudních exekutorů, za současné aplikace exekučního řádu a zákona č. 7/2002 Sb., odkazujícího dále na přiměřené použití zákona č. 141/1961 Sb., o

trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále „trestní řád“), nelze označit za soudní řízení podle jasných procesních pravidel.

## II. Vyjádření účastníků řízení

7. Předseda Poslanecké sněmovny ve svém vyjádření shrnul postup přijímání zákona č. 183/2009 Sb. a poukázal na to, že podmínka k postupu podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/21995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (podle kterého je Poslanecká sněmovna oprávněna k přijetí zákona již v prvním čtení), kterou je odůvodnění takového postupu v důvodové zprávě k jeho návrhu, byla v daném případě splněna. Posouzení dostatečnosti odůvodnění je na Poslanecké sněmovně, takže předložený návrh projednala za dodržení zákonných podmínek. Vláda, ve sněmovním tisku č. 799, kterým zákon č. 183/2009 Sb. předložila, uvedla, že navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku a neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána. Zákonodárny sbor tedy jednal v přesvědčení, že přijímaný zákon je v souladu s Ústavou ČR.
8. Předseda Senátu zrekapituloval postup, kterým Senát na své 7. schůzi schválil návrh zákona č. 183/2009 Sb., ve znění již schváleném Poslaneckou sněmovnou. Uvedl, že v rámci projednávání návrhu se během rozpravy diskutující rozdělili na dvě skupiny. První podporovala urychlené přijetí novely s ohledem na liknavost Exekutorské komory při uplatňování kárné odpovědnosti soudních exekutorů. Druhá pak poukázala na určitou „zbrkllost“ v procesu přípravy zákonné předlohy a jejím projednání v režimu § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a požadovala odklad účinnosti projednávaného zákona. Navrhovatelem tvrzeným porušením práva legitimního očekávání, v důsledku nemožnosti kárně obviněného soudního exekutora dovolat se zákazu reformatio in peius, se Senát nezabýval kromě jiného i proto, že tento princip není v exekučním řádu upraven. Je zakotven až v kárném řádu vydaném Exekutorskou komorou, jímž však překročila rozsah zmocnění podle § 114 exekučního řádu, ve znění účinném před novelou, které dovolovalo upravit v kárném řádu pouze řízení před kárnou komisí.
9. Návrh byl zaslán k vyjádření i Ministerstvu spravedlnosti ČR, které uvedlo, že v době rozhodování o zmíněné novele zákona bylo naprosto zřejmé, že kárné orgány Exekutorské komory neplnily svou úlohu. Délka kárného řízení byla nepřiměřeně dlouhá, v některých případech trvala až 6 let. Počet nevyřízených věcí byl stále vysoký a rok od roku se zvyšoval. Ve srovnání s ostatními profesními komorami (Notářskou a Advokátní), nebyl účel kárných řízení, vedených Exekutorskou komorou ČR podle úpravy účinné do 25. 6. 2009, vůbec naplněn. O nezbytnosti okamžitého přechodu kárné agendy na jiný, nezávislý orgán byla tehdy zřetelná shoda napříč politickými stranami zastoupenými v Parlamentu ČR.
10. Průběh legislativního procesu charakterizoval široký souhlas poslanců „napříč politickými stranami“ a následně i senátorů. Po obecné rozpravě Poslanecká sněmovna odhlasovala (pod poř. č. 75) usnesení o projednání návrhu tak, aby s ním mohl být vysloven souhlas již v prvním čtení. Z přítomných 154 poslanců hlasovalo 145 poslanců pro, proti nebyl žádný. Po následné podrobné rozpravě

proběhlo, pod poř. č. 77, hlasování o celém návrhu, kterého se zúčastnilo 160 poslanců, pro hlasovalo 151 poslanců, proti nebyl žádný. V této souvislosti ministerstvo poukázalo na argumenty v bodě 18. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, ze dne 7. 9. 2010.

11. Cílem této nové právní úpravy bylo s okamžitou platností odejmout orgánům Exekutorské komory veškeré pravomoci v oblasti rozhodování o kárných proviněních. Aby byla garantována kvalita rozhodování o kárné odpovědnosti soudních exekutorů a obnovena důvěra v odpovědnostní systém, byl za rozhodující orgán vybrán speciální senát Nejvyššího správního soudu, který zaručí nezávislost a nestrannost daného procesu. Nová úprava obстоjí i v testu ústavnosti, protože odpovídá kritériím účelnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

### III. Aktivní legitimace navrhovatele

12. Návrh je podán podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V posuzovaném případě je nezbytná přímá aplikace napadených ustanovení navrhovatelem, takže jeho aktivní legitimace je dána.

### IV. Ústavní konformita legislativního procesu

13. Návrh zákona č. 183/2009 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 14. dubna 2009 jako sněmovní tisk č. 799 tak, aby s ním podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení. Podle tohoto ustanovení: *„Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Odůvodnění takového návrhu musí být uvedeno v důvodové zprávě. V případě, že důvodem je provedení závazků vyplývajících ze smluv, kterými je Česká republika vázána, předloží předkladatel k návrhu český překlad úplného znění těch právních norem, které mají být provedeny.“*
14. Sněmovní tisk byl projednán v prvním čtení dne 29. dubna 2009 a návrh zákona byl přijat hlasováním č. 77 (pro hlasovalo 151 ze 160 přítomných poslanců), usnesením č. 1183. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 15. 5. 2009. Garančním výborem byl Ústavně-právní výbor, který přijal k tomuto tisku, dne 20. 5. 2009, usnesení č. 26 a dne 28. 5. 2009, usnesení č. 27 (senátní tisk č. 72/1). Senát zařadil tisk na svou 7. schůzi a projednal jej 28. 5. 2009, usnesením č. 186, vydaným po hlasování č. 9 (pro hlasovalo 55 z 69 přítomných senátorů) s výsledkem – schvaluje. Zákon byl tedy přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

### V. Upuštění od ústního jednání

15. Účastníci řízení souhlasili s upuštěním od ústního jednání v této věci. Proto Ústavní soud, v souladu s ustanovením § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl bez ústního jednání.

## VI. Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

16. Poté co Ústavní soud posoudil argumenty navrhovatele obsažené v návrhu a konfrontoval je s napadenými přechodnými ustanoveními zákona č. 183/2009 Sb., dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný.
17. Kárná odpovědnost soudních exekutorů, upravená původně zákonem č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „exekuční řád“), byla v rychlém sledu za sebou novelizována zákonem č. 183/2009 Sb., a poté zákonem č. 286/2009 Sb. Podle § 114 exekučního řádu, ve znění účinném do 25. června 2009, upravujícího kárnou odpovědnost soudních exekutorů (v hlavě X.), měla kárná komise 9 členů, kteří ze svého středu volili jejího předsedu a místopředsedu. Zákonem č. 183/2009 Sb., který vstoupil v platnost dne 26. června 2009, bylo ustanovení § 114 exekučního řádu zrušeno a podle § 121 zákona č. 183/2009 Sb. se na kárné řízení použila obdobně ustanovení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 7/2002 Sb.“). Podle § 4 zákona č. 7/2002 Sb., ve znění účinném do 31. října 2009, tj. do účinnosti novely exekučního řádu provedené zákonem č. 286/2009 Sb., v řízení ve věcech soudců (a tedy i soudních exekutorů) kárný soud jedná a rozhoduje v senátech složených z předsedy senátu, jeho zástupce, soudce a 3 přísedících. Předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu (resp. Nejvyššího soudu), jeho zástupce je soudcem Nejvyššího soudu (resp. Nejvyššího správního soudu) a další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního, krajského nebo okresního soudu. Přísedícím je nejméně jeden státní zástupce, jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání.
18. Zákonem č. 286/2009 Sb., který vstoupil v platnost 1. listopadu 2009, byl změněn zákon č. 7/2002 Sb. v tom smyslu, že novým ustanovením § 4b zavedl kárné senáty ve věcech soudních exekutorů, které se skládají z předsedy senátu, jeho zástupce a 4 přísedících. Předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu, jeho zástupce je soudcem Nejvyššího soudu, dva z přísedících jsou soudní exekutoři, mezi přísedícími, kteří nejsou soudními exekutory, musí být vždy nejméně jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání.
19. Podle navrhovatele nebyly splněny předpoklady pro projednání návrhu zákona č. 183/2009 Sb. Poslaneckou sněmovnou již v prvním čtení, což mělo být porušením řádného legislativního procesu. Ústavnost jednotlivých etap zákonodárského procesu je Ústavní soud příslušný posuzovat pouze v rámci kompetencí vymezených mu čl. 87 odst. 1 Ústavy. Podle navrhovatele Poslanecká sněmovna nebyla oprávněna schválit předložený návrh zákona v prvním čtení, protože pro to nebyly splněny zákonné podmínky. Z podkladů, které má Ústavní soud k dispozici, vyplývá, že usnesením č. 1183, přijatým po projednání návrhu v obecné rozpravě, Poslanecká sněmovna souhlasila s jeho projednáváním tak, aby s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení s tím, že vláda jako předkladatel návrhu splnila zákonné podmínky pro takový postup.

Za této situace se jednalo o jen projev autonomního rozhodování Poslanecké sněmovny, učiněný v souladu s relevantní právní úpravou. Počet poslanců hlasujících jak pro postup podle § 90 odst. 2 jednacího řádu, tak pro přijetí zmíněného zákona, prokazuje, že v této věci panovala v Poslanecké sněmovně všeobecná shoda. V základních parametrech tato věc odpovídá i závěrům Ústavního soudu, vyjádřeným v bodě 18. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, ze dne 7. 10. 2010. Ústavní soud proto uzavírá, veden principem „minimalizace zásahu“, že zmíněná rozhodnutí Poslanecké sněmovny byla přijata ústavně konformním způsobem.

20. Navrhovatel dále rozebral jednotlivé body přechodných ustanovení zákona č. 183/2009 Sb., které, podle jeho názoru, zakotvují pravou a tedy nepřipustnou retroaktivitu.
21. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), stanovil Ústavní soud základní hlediska posuzování ústavnosti retroaktivní právní úpravy [uvedený právní názor byl pak potvrzen v řadě dalších rozhodnutí, srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/08, ze dne 7. 4. 2009 (151/2009 Sb.), stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09, ze dne 28. 4. 2009 (136/2009 Sb.) a jiné]. Konstatoval, že: *"K základním principům vymezujícím kategorii právního státu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. ... Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností."*
22. Obecně tedy platí, že retroaktivita právních norem, tedy jejich zpětná působnost, je nepřipustná. Za jistých okolností je však přípustná tzv. „retroaktivita nepřímá“, což je situace, kdy se nová právní norma sice vztahuje i na právní vztahy vzniklé před její účinností, ale jen od doby účinnosti této nové právní normy. Předmětem návrhu je dílčí procesní právní úprava kárného řízení s exekutory, v podobě přechodných ustanovení. Při hodnocení otázky retroaktivity v této části procesního práva nutno přihlídnout k ustanovení § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, podle kterého, *„nestanoví-li tento zákon jinak, nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu“*. Pokud jde o časovou působnost trestního řádu, platí zde zásada, že od data účinnosti nového procesního předpisu se ve věci postupuje podle nových ustanovení. Jen výjimečně, je-li to pro obviněného příznivější, připouští trestní řád aplikaci předchozí procesní právní úpravy. Tak tomu je např. v § 463 odst. 1 tr. řádu, pokud jde o posuzování podmínek pro obnovu řízení. Lze tedy uzavřít, že část přechodných ustanovení zákona č. 183/2009 Sb., navrhovatelem navržená ke zrušení, představuje jen retroaktivitu nepravou, v procesním právu přípustnou, která do základních práv exekutorů nijak nezasáhla z důvodů níže vyložených. Exekutorům je tímto dán k dispozici celý nový proces, před vysoce kvalifikovaným senátem Nejvyššího správního soudu, jehož složení zajišťuje dodržení všech zásad spravedlivého procesu.

23. V tomto případě byla zákonem č. 183/2009 Sb. novelizována ustanovení exekučního řádu, upravující kárnou odpovědnost soudních exekutorů tak, že rozhodování o jejich kárných proviněních bylo z jejich vlastního samosprávného orgánu (Exekuční komory) přeneseno na Nejvyšší správní soud. Ten pak rozhoduje podle ustanovení upravujících kárné řízení ve věcech soudců, zakotvených zákonem č. 7/2002 Sb.
24. Otázkou možných výjimek z nepřípustnosti retroaktivity právních norem se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. února 1997, vyhlášeném pod č. 63/1997 Sb., ve kterém vyslovil, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny). K osvětlení otázky, kdy lze výjimky z principu zákazu pravé retroaktivity připustit, Ústavní soud citací právní teorie uvedl: „*Pravou retroaktivitu lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocíťována*“ (A. Procházka, Retroaktivita zákonů, in: Slovník veřejného práva, sv. III, Brno 1934, str. 800). ... Kriteřiem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada „ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu“ (A. Procházka, Základy práva intertemporálního, Brno 1928, str. 111).“
25. Podle předkladatele zmíněné novely zákona (ministra spravedlnosti ČR) bylo důvodem navržené změny v kárných řízeních, až dosud vedených Exekutorskou komorou, odstranit zmíněnou nefunkční úpravu a nahradit ji řízením před Nejvyšším správním soudem. Zmíněný postup byl zvolen v důsledku mnoha excesů, ke kterým docházelo v činnosti soudních exekutorů zejména v posledních letech. Podle statistických čísel, která ministerstvo spravedlnosti zpracovalo k 20. únoru 2009, bylo ze 116 návrhů, podaných v letech 2002 – 2008, pravomocně skončeno 75 věcí, z nichž k postihu exekutora došlo pouze v 21 případech. Z toho bylo 10 napomenutí a v 11 případech byla uložena pokuta. Vůbec nebylo rozhodnuto o 33 návrzích a zbytek připadl na rozhodnutí dosud nepravomocná.
26. V nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/2010 Ústavní soud opakovaně dovodil, že zákonodárná moc je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole. Východiskem je test ústavnosti napadeného právního předpisu, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti. V rámci tohoto testu ústavnosti jde o posouzení toho, zda zvolený prostředek (zásah) je vůbec způsobilý dosáhnout zamýšleného cíle, zda neexistuje šetrnější prostředek, který by mohl vést k obdobnému efektu a konečně, zda nedochází k přílišnému a nedůvodnému



upřednostňování jednoho základního práva před právem jiným. Přitom musí platit, že čím intenzivnější zásah veřejná moc činí, tím silnější musí na tomto omezení existovat legitimní obecný zájem [srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (280/1996 Sb.)].

27. Účelem napadených ustanovení bylo rychle a jasně překlenout prostor mezi starou a novou procesní právní úpravou kárného řízení s exekutory. Ústavní soud má za to, že po praktických zkušenostech s excesy v práci exekutorů a po bezzubém rozhodování Exekutorské komory o návrzích na jejich kárný postih je předání této kompetence Nejvyššímu správnímu jistě legitimním cílem. Do kompetence tohoto soudu se tak dostává, k dosavadnímu rozhodování o kárných řízeních se soudci a státními zástupci, i řízení o kárných postizích třetí skupiny pracovníků v justici, tedy exekutorů. Napadená ustanovení jsou tak způsobilá dostát požadavkům stanovených v čl. 1 a čl. 4 Ústavy České republiky.
28. Pokud jde o potřebnost dané úpravy z pohledu její šetrnosti ve vztahu k základním právům, která byla podle navrhovatele porušena, je zřejmé, že dosavadní způsob rozhodování Exekutorské komory o návrzích na kárný postih exekutorů vyvolával déle trvající pochybnosti o zájmu této komory na rychlém, účelném a objektivním kárném řízení, splňujícím zásady spravedlivého procesu. Výsledky „činnosti“ této komory byly pak bezprostředním spouštěčem, který vyvolal zmíněné zákonné řešení, o němž v Poslanecké sněmovně nastal nebývalý souhlas. Z pohledu principu potřebnosti je v této věci dáno racionální spojení mezi cílem, tj. důsledným a spravedlivým kárným řízením, a prostředky vybranými k jeho prosazení, tj. předání celé této kompetence Nejvyššímu správnímu soudu. Nová právní úprava je tedy prostředkem šetrným a nezbytným ve vztahu k zajištění práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy).
29. Z hlediska kritéria přiměřenosti platí, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření mající vliv na základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Ústavní soud neshledal, že by napadená ustanovení neústavním postupem omezovala právo na spravedlivý proces těch subjektů, proti kterým je kárné řízení vedeno (soudní exekutoři). Na základě nové, navrhovatelem kritizované, právní úpravy mají totiž k dispozici celý proces, vedený od samého počátku, před vysoce kvalifikovaným senátem Nejvyššího správního soudu, jehož složení zajistí rovné, spravedlivé a nezávislé posouzení všech případů bez ohledu na to, v jakém stadiu řízení mu byly postoupeny. Právě jednotlivá, navrhovatelem kritizovaná, přechodná ustanovení zákona pamatují na všechny možnosti v již započatém a nedokončeném procesu tak, že se vše vrací na samý počátek. Všichni exekutoři, proti nimž byl návrh podán, budou v rovném postavení a nikdo z nich nebude mít, v důsledku této nové právní úpravy, ani výhody ani nevýhody.
30. Lze tak uzavřít, že veřejný zájem na důsledném a nestranném rozhodování o kárných návrzích proti exekutorům je zajištěn tím, že v kárných řízeních s exekutory rozhoduje zvláštní senát Nejvyššího správního soudu, tedy vrcholná

soudní instance, garantující nezávislost a nestrannost celého procesu. K tomu lze dodat, že pokud je stejná právní úprava kárného procesu vhodná pro soudce a státní zástupce, nemůže být nevhodná i pro exekutory. Cílem navrhovatelem napadených přechodných ustanovení bylo jen rychle a účelně překlenout prostor mezi starou a novou procesní právní úpravou kárného řízení s exekutory. K žádné újmě v jejich základních právech tedy nedochází a před Nejvyšším správním soudem stanou ve stejné, tedy rovné „startovací“ pozici.

31. Vycházejí z naznačených hledisek ústavního posouzení dané věci Ústavní soud nenalezl žádné argumenty, jež by odůvodňovaly vyhovění návrhu, ani neshledal rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Proto návrh na zrušení přechodných ustanovení k části první, čl. II., bodu 3., 4., 5., 6. a 7. zákona č. 183/2009 Sb. zamítl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

***P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu)***

V Brně dne 3. srpna 2011

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu