

Zn.: 2206900

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	3
- 8 -06- 2022	
5x1P4	
krát Přílohy:	
Vyřizuje:	<i>Balík</i>

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 B r n o

V Praze dne 7. 6. 2022

N a v r h o v a t e l : **Skupina 17 senátorů** Senátu Parlamentu ČR,
za níž jedná senátor Tomáš Jirsa
zast.: Stanislavem Balíkem, advokátem,
Stanislav Balík
Balík Krtková Šatánková Kojan - společná advokátní kancelář
se sídlem v Praze 3, Kolínská 13

Účastníci řízení: 1. **Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR,**
se sídlem 118 26 Praha 1, Sněmovní 4
2. **Senát Parlamentu ČR,**
se sídlem 118 01 Praha 1, Valdštejnské náměstí 4

N á v r h

Nepředchází

na zrušení ustanovení § 304c odst. 1, věta třetí občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb.,
v platném znění, které zní: „Peněžní ústav nemá právo na úplatu za zřízení a vedení
chráněného účtu.“

US CKDP 0009877/22



US22033101

P ě t k r á t

- podpisová listina senátorů
- plná moc

I.

Předmět návrhu a protiústavnost napadených ustanovení

Navrhovatel navrhuje zrušení ustanovení § 304c odst. 1, věta třetí občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb., v platném znění, které zní: „Peněžní ústav nemá právo na úplatu za zřízení a vedení chráněného účtu.“ (dále též „napadené ustanovení“).

Důvodem návrhu je protiústavnost napadeného ustanovení a jeho rozpor s ustanoveními čl. 1, čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále pak i s Dodatkovým protokolem č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

Přijetí platné právní úpravy

Napadené ustanovení bylo do občanského soudního řádu zařazeno zákonem č. 38/2021 Sb. V průběhu zákonodárského procesu se jednalo o pozměňovací návrh.

Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení bylo přijato na základě pozměňovacího návrhu, není k němu k dispozici důvodová zpráva, a to včetně **předpokládaných hospodářských a finančních dopadů** navrhované právní úpravy na státní rozpočet, **na podnikatelské prostředí České republiky**, sociální dopady a dopady na životní prostředí, přičemž z obecné části důvodové zprávy k výrazně odlišnému textu návrhu zákona, než v jaké byl přijat, se podává, že náklady půjdou na vrub Ministerstva spravedlnosti.

Tím, že byl přijat výrazně odlišný text zákona oproti vládnímu návrhu a že tento text je vesměs textem pozměňovacích návrhů, **nemá citované ustanovení z hlediska posouzení zákonodárského procesu daleko k tzv. přilepku**, a to i z následujícího důvodu.

Napadené ustanovení je svojí povahou ustanovením veřejnoprávním, které podstatně zasahuje do soukromoprávního vztahu. Stát zákonem stanovil smluvní přímus peněžnímu ústavu, který je soukromoprávním subjektem a podnikatelem. Ač je citované ustanovení novelizací procesního předpisu, je svojí povahou ustanovením hmotněprávním a je tedy fakticky nepřímou novelou občanského zákoníku, jehož novelizace však vládním návrhem nebyla navrhována.

III.

Ochrana vlastnického práva a práva na podnikání

Napadené ustanovení se jeví být v rozporu s čl. 1, čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále pak i s Dodatkovým protokolem č. 1 k Úmluvě o

ochraně lidských práv a základních svobod. Zvýhodňuje třetí osoby – povinné, tj. dlužníky v exekuci či v řízení o výkon rozhodnutí, čímž upřednostňuje formálně nevyslovený veřejný zájem na ochranu těchto osob na úkor subjektů, podnikajících v oblasti peněžnictví a bankovníctví. Zvýhodňuje rovněž povinné oproti dalším subjektům, jimž vedou peněžní ústavy nechráněné účty za úplatu.

Při posouzení ústavní konformity napadeného ustanovení je třeba provést test proporcionality, který je aplikován v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami, je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům,

Prvním krokem je posouzení toho, zda zájem na tom, aby povinný byl oproti jiným subjektům, jimž peněžní ústav zřizuje a vede účet, zvýhodněn tím, že jeho účet bude zřízen a veden bezúplatně, je veřejným zájmem, a zda je zachován princip rovnosti.

Povinný, resp. dlužník, je jistě v tíživé sociální situaci, nicméně v té se mohou ocitnout i další osoby, např. starobní důchodci s minimálními důchody, osoby, evidované na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání, apod. Pokud by veřejný zájem spočíval v pomoci sociálně slabším a potřebným, tak je citované ustanovení selektivním a neodůvodněným výběrem jen dílčí skupiny potřebných osob.

Za předpokladu, že by zde i byl obecně daný veřejný zájem na ochranu dlužníků v exekuci, pak citované ustanovení nečiní rozdíl mezi dlužníkem, který způsobil zaviněně škody, ublížil na zdraví, případně dluží na nákladech trestního řízení, na přednostních pohledávkách, apod., a povinnou, která je manželkou zadluženého gamblera, jež se o dlužích vymahatelných ze společného jmění dozvěděla až z exekučního příkazu.

V případě advokátů a odměny advokáta jako ustanoveného opatrovníka Ústavní soud např. v nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19 konstatoval, že „*že stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby, která se z jiných zdravotních důvodů nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení, porušil zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny*“. Tuto právní větu lze vztáhnout i na tuto věc.

Ve věcech odměny advokáta Ústavní soud vzal v úvahu, že advokát je podnikatelem *sui generis* a dovodil, že „*výkon advokacie je tedy skutečně speciální činností silně ovlivněnou též obecně přijímanými pravidly slušnosti a představami o tom, co je mravné, a co již nikoliv. Na druhou stranu je advokacie stále koncipována jako služba poskytovaná za (adekvátní) odměnu dokonce s tím, že stát sice negarantuje dosažení zisku, nicméně má povinnost [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)] vytvářet takové podmínky, aby ho mohlo být dosaženo. Skutečného naplnění mravního korektivu (a to i ke snaze o dosažení zisku) však může být podle přesvědčení Ústavního soudu – vztaheno k posuzované problematice odměňování opatrovníků – dosaženo mimo jiné tehdy, budou-li adresáti práv a povinností daných právních předpisů (advokáti)*

tyto vnímat jako spravedlivé a právní pomoc za sníženou odměnu nebo bez nároku na ni budou poskytovat zejména na základě vlastního rozhodnutí. Úkolem státu pak je k přirozené akceptovatelnosti pravidel co nejvíce přispívat, a to třeba právě i derogací ustanovení Ústavním soudem, jež ústavnímu pořádku nevyhovuje“.

Veřejným zájmem je nepochybně to, aby bylo zabráněno protizákonným excesům při provádění exekuce či výkonu rozhodnutí, aby tedy nebylo zabaveno více, než exekutor zabavit smí. K tomu, aby se předcházelo takovým excesům, jsou k dispozici instituty kárného řízení proti soudci či soudnímu exekutorovi, náhrada škody za nesprávný úřední postup, apod. I z důvodové zprávy k vládnímu návrhu se podává, že „z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1331/07 plyne, že exekučním řádem přenesl stát část výkonu své moci - specificky moci soudní, již je třeba rozumět soudní řízení počínaje řízením nalézacím až po řízení vykonávací, na soudní exekutory. Jimi sice jsou fyzické osoby, avšak tato skutečnost má význam toliko právně technický či organizačně institucionální. Z hlediska funkcionálního vykonávají tyto osoby státní moc. Jinými slovy - vykonává-li exekutor funkce, které by jinak byl povinen vykonat stát, je při výkonu svěřené státní moci povinen dbát a respektovat základní práva těch osob, ve vztahu k nimž přenesenou státní moc vykonává“. Právě tato právní věta vysvětluje, proč by cíle, tedy zájmu na ochranu povinných proti protizákonné exekuci, mělo být dosaženo cestou řádného fungování státu a samosprávy soudních exekutorů.

Z uvedeného důvodu je použitý prostředek nepřiměřený, přičemž zasahuje do shora uvedených ústavně garantovaných práv.

Posuzovaná věc má přesah nad rámec abstraktní kontroly norem právě napadeného ustanovení. Za předpokladu, že by napadené ustanovení bylo shledáno ústavně konformním, byla by otevřena cesta k jakýmkoliv v podstatě svévolným zásahům do práv třetích osob, např. tím, že by povinným musel dopravce poskytnout slevu na jízdném, dodavatel energií na ceně elektřiny a plynu, pojišťovna na povinném ručení či pojištění domácnosti, provozovatel soukromé školy na školném, operátor na platbě za internet či mobilní telefon, apod.

Nelze tak odhlédnout od toho, že citované ustanovení je regulací cen, která je obdobná regulaci nájemného, k níž se Ústavní soud rekapitulačně vyjádřil v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 takto:

„Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby ta vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 Ústavní soud konstatoval, žezasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Regulace nájemného sice není vyvlastněním, může se však týkat obsahu vlastnického práva. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se

nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu.“

S ohledem na běžnou výši poplatků za zřízení a vedení účtu nelze ani na jedné straně soukromoprávního vztahu předpokládat tzv. rdousící efekt, protože povinnost platit za vedení chráněného účtu stejně, jako se platí za vedení účtu nechráněného, není položkou, která by citelně zasáhla do rozpočtu povinného. Účet u peněžního ústavu přináší s sebou navíc možnost platební karty či elektronického bankovníctví, což v současné době výrazně zvyšuje možnost zajištění životních potřeb (nákup potravin v době trvání karantény).

I peněžní ústav je jistě s to nést ze svého náklady za bezplatné vedení chráněných účtů, nicméně nelze přehlédnout agendu s tím spojenou, která je na straně peněžního ústavu daleko rozsáhlejší než u povinného. Může konečně nastat i disproporce mezi počtem chráněných účtů u tradičních peněžních ústavů a ústavů nově vzniklých.

Citované ustanovení není opodstatněnou a proporční, rozumnou úpravou. Nelze přehlédnout, že chráněný účet si může povinný zřídit i u peněžního ústavu, který nebyl při vymáhání pohledávky podlužníkem, tedy do řízení vstupuje, pokud do něj vůbec vstupuje, za jeho průběhu.

IV.

Závěr

Lze shrnout, že napadené ustanovení, které bylo přijato jako pozměňovací návrh, není ústavně konformní, a to proto, že

- je veřejnoprávním zásahem do oblastí soukromého práva, který neobstojí v testu proporcionality,
- zasahuje do práva na ochranu vlastnictví a práva na podnikání subjektů, podnikajících v oblasti peněžnictví a bankovníctví,
- nepřiměřeně upřednostňuje povinné ve vykonávacím nebo exekučním řízení na úkor subjektů, které zřizují a vedou účty, resp. chráněné účty, jakož i těch, jejichž účty jsou vedeny za úplatu,

Přesah je dán tím, že pokud by napadené ustanovení bylo shledáno ústavně konformním, byla by otevřena cesta k jakýmkoliv v podstatě svévolným zásahům do práv třetích osob, a to zejména práv chráněných čl. 11 a čl. 26 Listiny.

S ohledem na uvedené skutečnosti pak navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

n á l e z :

Ustanovení § 304c odst. 1, věta třetí občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb., v platném znění, které zní: „Peněžní ústav nemá právo na úplatu za zřízení a vedení chráněného účtu.“ je v rozporu s ustanoveními čl. 1 čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod a s Dodatkovým protokolem č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a proto se r u š í dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Tomáš J i r s a
senátor
jednající za skupinu senátorů