

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů (soudkyně zpravodajka), Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Milady Tomkové a Michaely Židlické ve věci návrhu **O. B.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno, na vyslovení protiústavnosti čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, za účasti prezidenta České republiky, takto:

Návrh se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Návrhem označeným jako ústavní stížnost napadl stěžovatel čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii (dále jen „rozhodnutí o amnestii“), a to návrhem, aby Ústavní soud vyslovil relativní protiústavnost uvedeného aktu, jímž měla být porušena stěžovatelova subjektivní základní práva plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (právo na spravedlivý proces) a z čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Napadený akt v rozhodném rozsahu zní:

Čl. II

Zastavení trestního stíhání

Nařizují, aby bylo zastaveno pravomocně neskončené trestní stíhání, s výjimkou trestního stíhání proti uprchlému, od jehož zahájení k 1. lednu 2013 uplynulo více než 8 let, pro trestné činy, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody nepřevyšující deset let.

3. V ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že v důsledku rozhodnutí o amnestii (resp. abolici) byl zbaven možnosti uplatnit v rámci trestního řízení nárok na náhradu škody, která mu byla způsobena jednáním obžalovaných, kteří z pozice představitelů společnosti Private Investors v důsledku transakcí, k nimž klienti nedali souhlas, způsobili škodu klientům této společnosti ve výši celkově téměř 800 milionů korun, zvláště stěžovateli pak 500 000 Kč.

Trestní stíhání obžalovaných počalo již v roce 2001, teprve dne 22. 7. 2011 rozhodl nepravomocně Městský soud v Praze rozsudkem sp. zn. 40 T 9/2010 tak, že obžalovaní spáchali trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku. V uvedené věci stěžovatel vystupoval jako poškozený, přičemž v důsledku rozhodnutí o amnestii Vrchní soud v Praze následně podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb. trestní stíhání zastavil.

4. V rámci ústavněprávní argumentace stěžovatel dovozuje, že prezident republiky je nepochybně orgánem veřejné moci, přičemž se po dle čl. 36 odst. 2 Listiny dovolává soudního přezkumu rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Shledává, že rozhodnutí o amnestii vykazuje jak normativní prvky, tak i prvky aktu aplikace práva, který může přímo zasáhnout do základních práv a svobod. Odkazuje na stanovisko Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2008, č. j. Pl. ÚS-st. 25/08-1, podle nějž „*O aktuální zásah do základních práv ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se jedná vždy tehdy, jestliže se tento zásah - a tedy i případně následně vyhovující rozhodnutí Ústavního soudu - může projevat v právní sféře stěžovatele.*“

5. Stěžovatel na úvod odkazuje na ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo vlastnit majetek. Podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o lidských právech má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Judikatura Ústavního soudu dospěla k závěru, že stát má povinnost zajistit, aby majetková práva vlastníků nebyla rušena či omezována ze strany třetích osob (s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09). Jestliže se tedy stěžovatel stal obětí trestného činu, v jehož důsledku mu byla způsobena škoda, bylo povinností státu zajistit mu ochranu jeho vlastnického práva. Zatímco adhezní řízení tento požadavek splňuje, čl. II. rozhodnutí o amnestii směřuje přímo proti smyslu této ochrany vlastnického práva. V nálezu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. I. ÚS 185/04 Ústavní soud svým výkladem rozšířil rozsah ochrany vlastnických práv podle výše uvedených ustanovení Listiny a Dodatkového protokolu také na legitimní očekávání, které může mít vlastník v případě, že řádně uplatní svůj majetkový nárok.

6. Stěžovatel na základě rozboru judikatury dovozuje, že ochrana legitimního očekávání stěžovatele nabytí majetek, který pozbyl protiprávním jednáním obžalovaných, působí mezi stěžovatelem na straně jedné a státem na straně druhé, přičemž stát nemusí být v daném případě reprezentován pouze soudy, ale i jinými orgány veřejné moci, tedy i prezidentem republiky a vládou. I prezident republiky je tedy povinen chránit legitimní očekávání vlastníků, resp. poškozených v trestních řízeních.

7. Stěžovatel odmítá případný argument, že se měl práva na náhradu škody domáhat v občanskoprávním řízení samostatně, bez ohledu na současně probíhající trestní řízení, neboť v takovém případě by nemělo tzv. adhezní řízení, jehož účelem je usnadnit poškozeným jejich přístup k náhradě škody, způsobené trestným činem obviněného, žádný smysl. Dle přesvědčení stěžovatele je smyslem existence adhezního řízení zejména přiznat náhradu škody bez zbytečných nákladů, které by jinak museli nést poškození, pokud by se tohoto práva na náhradu škody domáhali v občanskoprávním řízení (náklady související se zastoupením, soudního poplatku, hrazení vypracování znaleckých posudků). Smyslem existence adhezního řízení je dále usnadnění důkazní situace poškozených, neboť nenesou důkazní břemeno, a teoreticky rychlejší možnost domoci se náhrady škody, neboť adhezní řízení netvoří žádnou samostatnou, časově, formálně či jinak oddělenou část trestního řízení, ale splývá s ním, zejména ve stadiu dokazování.

8. Ohledně práva na spravedlivý proces stěžovatel dovozuje, že v sobě zahrnuje jednak právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené době, jednak právo na

rozhodnutí věci bez zbytečných nákladů (tedy v souladu se zásadou hospodárnosti řízení) a konečně také zásadu procesní rovnosti účastníků řízení. Rozhodnutí o amnestii v napadeném rozsahu však vedlo k absurdním důsledkům, které zpochybňují právo poškozených na spravedlivý proces. Z obviněných, na jejichž trestní řízení dopadá, bylo snato břemeno nepřiměřeně dlouho trvajícího soudního řízení. Postavení poškozených, kteří se v rámci adhezního řízení domáhali náhrady škody, bylo však zásadně zhoršeno, neboť poškození nejenže nesli společně s obviněnými břemeno nepřiměřeně dlouho trvajícího trestního řízení, ale v důsledku aplikace čl. II. rozhodnutí o amnestii se budou muset domáhat svého práva na náhradu škody v občanskoprávním řízení, se všemi z toho plynoucími důsledky, včetně dalšího prodloužení soudního řízení, v němž má být rozhodnuto o jejich právu na náhradu škody, nutnosti vynaložení dalších nákladů, které by v případě řádného skončení adhezního řízení vynaložit nemuseli, čímž dochází k porušení zásady procesní rovnosti stran.

9. Stran porušení principu rovnosti stěžovatel namítá, že břímě nepřiměřené délky řízení bylo snato jednostranně toliko z obviněných, poškozeným však nebyla poskytnuta stejná míra ochrany (proti nepřiměřené době řízení). S odkazem na princip přiměřenosti stěžovatel zdůrazňuje, že v případě dvou v kolizi stojících základních práv: práva obviněného na rozhodnutí jeho věci v přiměřené lhůtě a práva poškozeného na náhradu škody, nesmí dojít k nezohlednění práv poškozených. Naopak je při ochraně eventuálních práv obviněných žádoucí využití těch procesních prostředků, které minimalizují zásah do práv poškozených. Stěžovatel dále upozorňuje, že rozhodnutí veřejné moci musí být rovněž založeno na racionálních, ústavně konformních a transparentních důvodech, nevybočujících z mezí legitimních cílů použití tohoto institutu (vyplývajících mimo jiné i z ústavních zvyklostí). V tomto ohledu se dostává rozhodnutí o amnestii do rozporu se zákazem libovůle.

10. Stran procesu přijetí rozhodnutí o amnestii stěžovatel namítá, že proces kontrasignace neproběhl řádným způsobem, neboť bez předchozího projednání vládou a bez vyslovení souhlasu s tím, aby je prezident či jiný pověřený člen vlády podepsal, nelze spolupodpis předsedy vlády považovat za platný.

11. V reakci na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 stěžovatel dále vyzdvihl závěr o charakteru rozhodnutí o amnestii jako aktu aplikace práva, který se shoduje s jeho právním hodnocením. Zároveň však polemicky doplnil, že nemůže obstát názor o absolutním vyloučení rozhodnutí o amnestii z možnosti soudního přezkumu, a to i tam, kde, jako tomu je i v případě stěžovatele, zasahuje toto rozhodnutí do ústavně zaručených základních lidských práv. Pokud se jedná o určité závěry vyslovené „nad rozhodný rámec“, uvádí, že je nelze považovat za plně autoritativní a vyčerpávající. Připomíná, že v předloženém individuálním případě došlo ke spáchání trestné činnosti před 13 lety a za této situace je mimořádně a neproporcionálně obtížné, aby způsobení škody jednáním obžalovaných sám v občanskoprávním řízení prokázal.

12. Uzavírá, že v důsledku aplikace čl. II. amnestie dochází k faktické legalizaci výnosů z trestné činnosti, což je nepochybně v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, konkrétně s čl. 2 a čl. 6 Úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (vyhlášena pod č. 33/1997 Sb.). Zastavením trestního stíhání u majetkové trestné činnosti dochází k uvolnění prostředků získaných trestnou činností, nastává nemožnost vyslovení propadnutí nebo zabrání majetku, věcí nebo jiných majetkových hodnot pocházejících z trestné činnosti, zaniká rovněž zajištění nároku poškozeného dle § 48 trestního řádu. Všechny tyto důsledky jsou v rozporu s principy právního státu, s hodnotami spravedlnosti a ochrany vlastnictví.

13. Setrvává na svém návrhu, aby Ústavní soud svým náležením vyslovil, že článkem II. rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. ledna 2013 vydaného ve Sbírce zákonů

pod č. 1/2013 Sb., kontrasignovaného předsedou vlády, byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele na ochranu vlastnictví a na spravedlivý proces, chráněná čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

Procesní posouzení návrhu

14. Ústavní soud konstatuje, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným, přičemž souběžně není Ústavní soud k projednání návrhu předloženého stěžovatelem příslušný, a to z následujících důvodů.

15. Návrh je dle své formy i obsahu (úmysl stěžovatele) ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, dle něhož Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. V tomto procesním aspektu se odlišuje od návrhu, o němž Ústavní soud rozhodl usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013, neboť v uvedené věci se jednalo o tzv. abstraktní přezkum ústavnosti právního předpisu. Přesto je nutno na návrh nahlížet v intencích citovaného usnesení.

II./a

Neoprávněnost navrhovatele

16. Podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jsou ústavní stížností oprávněni podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

17. Při hodnocení aktivní legitimace navrhovatele není rozhodné toliko samotné tvrzení zásahu, ale rovněž objektivní možnost zásahu do základních práv a svobod. Zásah orgánu veřejné moci, proti němuž ústavní stížnost směřuje, musí být individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze osoba, jejíž ústavně zaručená základní práva nebo svobody jí byla přímo dotčena. Při rozlišování normativních právních aktů a individuálních aktů aplikace práva, dává Ústavní soud přednost materiálnímu pojetí právního aktu před formálním kritériem označení zkoumaného aktu [viz např. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. května 2000 (sv. 18, s. 135, 167/2000 Sb.)]. Pro kvalifikaci aktu jako podléhajícího přezkumu Ústavního soudu v řízení podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je rozhodnou skutečností, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. že tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby [usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325)].

18. V dané věci je nepochybné, že **v případě rozhodnutí o amnestii není tvrzený zásah individualizován ve vztahu k právní sféře stěžovatele.** Tedy, že samotné vyhlášení

amnestie nezpůsobuje samo o sobě zastavení konkrétního trestního stíhání, natož aby bylo rozhodováno přímo o základních právech stěžovatele. K takové individualizaci dochází teprve aplikací rozhodnutí o amnestii, a to rozhodnutím soudu podle § 11 odst. 1 písm. a) trestního řádu, dle něhož trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, nařídí-li to prezident republiky, uživ svého práva udílet milost nebo amnestii. Jinými slovy řečeno, teprve tehdy, když poškozený nabyde jistoty, že trestní řízení (včetně adhezního řízení) spadá pod aplikační rozsah rozhodnutí o amnestii, v důsledku čehož bylo soudem zastaveno, bylo by možno uvažovat o dotčení individuálních základních práv. Do té doby však rozhodnutí o amnestii nevyvolává účinky v právní sféře stěžovatele (pro něho nežádoucí).

19. Ve shodě s tím lze poukázat na praxi Ústavního soudu ve vztahu k poválečným dekretům prezidenta republiky, kdy se dokonce má za to, že ke konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. došlo „s okamžitou platností a bez náhrady“ (§ 1 odst. 1), takže právním důvodem konfiskace je samotný dekret, nikoliv až následná správní rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 129/99 ze dne 13. 6. 2000 (N 87/18 SbNU 243)]. Obdobně to platilo i pro konfiskaci podle dekretu č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů [nález sp. zn. II. ÚS 317/96 ze dne 17. 12. 1997 (N 166/9 SbNU 425)]. I za této situace před Ústavním soudem nedošlo k přezkumu ústavnosti dekretu č. 108/1945 Sb. přímo v řízení o ústavní stížnosti (kdy by byl samotný dekret kvalifikován jako individuální zásah), nýbrž v řízení sp. zn. Pl. ÚS 14/94, a to ve spojení s individuální ústavní stížností (proti konkrétnímu soudnímu rozhodnutí) postupem podle § 74 zákona o Ústavním soudu [sp. zn. IV. ÚS 56/94].

20. Rovněž lze postup stěžovatele v nyní posuzované věci např. odlišit od řízení sp. zn. Pl. ÚS 24/09, v němž Ústavní soud připustil ústavní stížnost s tím, že rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, je ve vztahu ke stěžovateli individuálním rozhodnutím. Nutno zdůraznit, že ve vztahu k jednotlivým poslancům na rozhodnutí prezidenta již žádné další rozhodnutí, jímž by se konstatoval individuální zánik mandátu, nenavazuje.

21. Ty akty veřejné moci, které nepředstavují individualizovaný zásah do základních práv, již Ústavní soud opakovaně vyloučil z řízení podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, a to jako návrhy, k jejichž podání není navrhovatel aktivně legitimován. Srovnej k tomu namátkou usnesení sp. zn. II. ÚS 4038/12 ze dne 15. 11. 2012; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1060/13 ze dne 21. 5. 2013; z dřívější doby pak usnesení sp. zn. I. ÚS 92/94 ze dne 25. 7. 1994 (U 15/2 SbNU 233).

22. Sluší se podotknout, že ani z usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 nelze bez dalšího dovozovat, že by se rozhodná většina pléna Ústavního soudu ztotožnila s kvalifikací rozhodnutí o amnestii jako individuálního rozhodnutí, resp. zásahu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

23. Ústavní soud rovněž zvažoval, zda návrh stěžovatele, formálně označený jako „ústavní stížnost“, není materiálně (dle obsahu) jiným návrhem podle zákona o Ústavním soudu. Nutno však konstatovat, že i pokud by se obsahově jednalo o návrh ve smyslu § 64 odst. 1 nebo odst. 2 zákona o Ústavním soudu, byl by stěžovatel (fyzická osoba) k podání takového návrhu rovněž osobou zjevně neoprávněnou.

24. Konečně Ústavní soud zvažoval, do jaké míry charakter rozhodnutí o amnestii umožňuje teoretický závěr o jeho – souběžně – individuálních a normativních účincích (vůči stěžovateli). Je nepochybné, že v právním řádu se takové akty smíšeného charakteru vyskytují (viz již zmíněné rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a jeho ambivalentní charakter projevující

se rozdílně v řízení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 a sp. zn. Pl. ÚS 27/09). V dané věci by však ani takové specifické posouzení rozhodnutí prezidenta o amnestii neznamenal pro stěžovatele úspěch v dílčí procesní otázce oprávněnosti návrhatele. Stěžovatel by totiž musel, spoléhaje na § 74 zákona o Ústavním soudu, tvrdit, že rozhodnutí o amnestii se vůči němu samému projevuje jako individuální zásah a zároveň jako norma, která byla ve věci aplikována a jejíž aplikací došlo k tvrzenému zásahu do základního práva. Výsledkem takové úvahy by však bylo – v intencích § 74 zákona o Ústavním soudu – že rozhodnutí o amnestii bylo vůči stěžovateli aplikováno samo (jako norma) na sebe (jako akt aplikace), což představuje logický rozpor. I eventuální cesta posouzení návrhu jako ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení právního předpisu dle § 74 zákona o Ústavním soudu je pro stěžovatele uzavřena.

25. V tomto ohledu **je tedy stěžovatel osobou zjevně neoprávněnou k podání ústavní stížnosti ve smyslu § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu**, neboť jeho vlastní základní práva objektivně nemohou být samotným čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, dotčena. Uvedené závěry dopadají i na eventualitu, kdy by Ústavní soud materiálně posoudil předložený návrh jako návrh na zrušení rozhodnutí o amnestii (nikoliv toliko vyslovení protiústavnosti).

II./b

Nepříslušnost Ústavního soudu

26. Souběžná nepříslušnost Ústavního soudu je dána ve dvou rovinách. V řízení o ústavní stížnosti předpokládá zákon o Ústavním v § 82 odst. 3, že bylo-li vyhověno ústavní stížnosti, Ústavní soud napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci zruší. Tomu odpovídá i povinnost stěžovatelů přizpůsobit petit ústavní stížnosti zákonu o Ústavním soudu, což se tedy v praxi projevuje zásadně tím způsobem, že je rozhodováno o návrzích na zrušení napadeného rozhodnutí.

27. **V první rovině** nutno konstatovat, že z díkce ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu je zřejmé, že ústavní stížnost musí směřovat proti existujícímu rozhodnutí, které bezprostředně a aktuálně vyvolává zásah do právní sféry stěžovatele. Smyslem řízení o ústavní stížnosti je efektivní ochrana základních práv, která spočívá v odstranění protiústavního rozhodnutí z právní sféry stěžovatele. Pokud stěžovatel sám nenavrhuje napadené rozhodnutí ze své právní sféry odstranit, tj. jej zrušit, je ústavní stížnost bezpředmětná, a vyhovět jí nelze. Ústavní soud sice judikoval, že není vyloučeno rozhodnout samostatným („akademickým“) výrokem ve smyslu § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, to je však zcela výjimečný postup, např. v případech, kdy by přicházel v úvahu nárok na odškodnění za protizákonné rozhodnutí státního orgánu, k tomu srovnej např. Šimíček, V. Ústavní stížnost, 3. vydání, Linde, 2005, str. 102-103. Ze závěrů usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, část IV.B (viz rekapitulace dále), plyne, že rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, pojmově nemůže zásah do základních práv stěžovatele vyvolat, neboť výjimečná povaha rozhodnutí o amnestii vylučuje střet s jiným ustanovením ústavního pořádku. V takové situaci je vyloučeno, aby eventuální toliko deklaratorní výrok o protiústavnosti rozhodnutí o amnestii pro stěžovatele představoval jakékoliv právní účinky a důsledky, byť by se měly projevit teprve v budoucnu např. v podobě odškodňovacího titulu. Změnu tohoto postavení stěžovatele v budoucnu by teoreticky představovala toliko taková změna Ústavy, která by nově stanovila ústavní meze rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii, přičemž by v tu chvíli bylo zároveň v rukou ústavodárce či zákonodárce, zda a jakým způsobem zohlední dřívější případy shodné s věcí předloženou stěžovatelem.

28. Z uvedených důvodů tedy nyní neexistuje ani důvod pro výjimečný postup Ústavního soudu, a naopak zůstává v platnosti zásada, že Ústavní soud je v řízení o ústavní stížnosti nepřislušným k rozhodnutí, které by bylo toliko akademickým, deklaratorním, konstatačním apod. Stran judikatury Ústavního soudu k eventualitě těchto výroků srovnej namátkou usnesení sp. zn. I. ÚS 198/13 ze dne 27. 2. 2013; usnesení sp. zn. II. ÚS 2029/12 ze dne 7. 8. 2012; usnesení sp. zn. I. ÚS 4413/12 ze dne 30. 4. 2013; usnesení sp. zn. I. ÚS 307/12 ze dne 20. 2. 2012; usnesení sp. zn. IV. ÚS 2935/11 ze dne 9. 11. 2011; III. ÚS 539/11; usnesení sp. zn. II. ÚS 601/11 ze dne 24. 3. 2011; ze starších rozhodnutí pak usnesení sp. zn. I. ÚS 20/93 ze dne 15. 10. 1993; usnesení sp. zn. II. ÚS 301/03 ze dne 23. 10. 2003; usnesení sp. zn. II. ÚS 133/03 ze dne 7. 4. 2004; usnesení sp. zn. II. ÚS 443/03 ze dne 5. 8. 2004; usnesení sp. zn. II. ÚS 443/03 ze dne 5. 8. 2004; usnesení sp. zn. II. ÚS 725/05 ze dne 17. 2. 2006; usnesení sp. zn. II. ÚS 79/05 ze dne 18. 5. 2005. V tomto ohledu je lhostejno, zda se jedná o situaci, kdy stěžovatel derogační výrok nežádá, či o situaci, kdy tvrzený zásah odezněl; v obou případech je eventuální deklaratorní výrok jediným, který by teoreticky přicházel v úvahu [k tomu usnesení sp. zn. IV. ÚS 122/99 ze dne 8. 9. 1999 (U 56/15 SbNU 315): je-li namítáno porušení základního práva, pak musí být tento zásah odstranitelný případným zrušením rozhodnutí, které je napadáno]. Pro úplnost Ústavní soud zdůrazňuje, že odlišné závěry (stran příslušnosti Ústavního soudu k izolovanému deklaratornímu výroku), vyslovené zpravidla v řízeních o konkrétní kontrole norem, na situaci stěžovatele nedopadají, neboť řeší problém budoucí aplikovatelnosti již zrušeného ustanovení, nikoliv otázku ochrany před tvrzeným individuálním zásahem do základních práv, který měl nastat v minulosti.

29. **Ve druhé rovině** je nutno stěžovatele odkázat na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, jehož nosné důvody (nepříslušnost Ústavního soudu k přezkumu rozhodnutí o amnestii) dopadají na řízení o ústavní stížnosti, neboť v mezidobí se náhled Ústavního soudu nezměnil. V citovaném usnesení (část IV.B) Ústavní soud uvedl, že *„typovým příkladem v tématu dělby moci, resp. pojistek a vyvažování mezi mocí výkonnou a mocí soudní je právě ústavní institut amnestie. Účelem amnestie v kontrolním mechanismu brzd a vyvažování, který je do dělby moci zabudován, není bránit řádnému výkonu moci soudní, ale modifikovat účinky nebo následky ukončeného anebo probíhající trestního stíhání za účelem naplnění (exekutivou nutně subjektivně definovaného) obecného dobra (skrze společenské milosrdenství, odpuštění či zapomenutí), případně reagovat, s ohledem na politické či trestněpolitické aspekty situace ve státě, na případné dysfunkce moci soudní při jeho dosahování.“* V rozhodnutí o amnestii převažují ty znaky, které vylučují jeho soudní kontrolu. *„Jsou to zejména zmíněné znaky „milosrdenství“, „odpuštění“, „zapomenutí“, nepřítomnost práva či právního nároku [...] a pojmová absence „odůvodnění“ (rozhodující je osoba toho, kdo rozhoduje, nikoliv kritéria, podle kterých se rozhoduje, jelikož zásadně stanovena nejsou), jež znemožňují, aby amnestijní rozhodnutí bylo podrobeno přezkumu podobně jako jiné akty prezidenta, u nichž se tak již stalo. [...] Lze tedy uzavřít [...], že – jakožto akt popsáním způsobem založené diskrece exekutivy – je amnestijní rozhodnutí v zásadě z právní (soudní) kontroly vyňato, a proto je nutno je považovat za nezrušitelné, včetně ze strany soudní moci (k dispozici je toliko odpovědnost politická).“* V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, část IV.B, neboť tam vyslovené závěry dopadají právě na rozhodnutí o amnestii, vůči kterému (ve vymezeném rozsahu) brojí stěžovatel. Pokud je rozhodnutí o amnestii ze soudního přezkumu vyňato, **je Ústavní soud k řízení o takovém návrhu nepřislušným ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu.**

III.

Závěr

30. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu a zároveň jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu.

31. Ústavní soud se řídí rozhodnutím o atractionu působnosti ze dne 30. října 2012, č. Org. 49/12, které bylo publikováno ve formě sdělení Ústavního soudu č. 364/2012 Sb. Dle čl. 1 odst. 1 písm. e) si plénum vyhrazuje 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. Dle čl. 1 odst. 2 písm. a) si plénum v takové věci vyhradilo rovněž rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Protože účastníkem řízení v dané věci byl prezident republiky, který napadený akt vydal, rozhoduje v nyní předložené věci v řízení o ústavní stížnosti plénum Ústavního soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 24. září 2013

Pavel Rychetský, v.r.
předseda Ústavního soudu

Odlišná stanoviska zaujaly soudkyně Ivana Janů a Kateřina Šimáčková.

**Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů
podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,
k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/13**

i. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/13 se ztotožňuji s výrokem, kterým byla ústavní stížnost odmítnuta, **nesouhlasím však s odůvodněním v těch částech, které vychází z usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13**. Navazuji přitom na své odlišné stanovisko, které jsem k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 připojila.

A.

ii. Důvody pro odmítnutí předložené ústavní stížnosti vidím v rovině **absence individuálního zásahu do základních práv stěžovatele**, což vyjadřuje část II./a odůvodnění (neoprávněnost návrhovatele). Rozhodnutí o amnestii nemá charakter konečného individuálního zásahu do základního práva, což bylo v nyní posuzované věci podstatné. Stručně řečeno, stěžovatel zvolil „nesprávný typ“ řízení před Ústavním soudem a nesprávnou argumentační strategii. To však v důsledku mnou kritizovaných závěrů většiny pléna

v předchozím usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, které přezkum ústavnosti rozhodnutí o amnestii fakticky znemožnilo.

iii. Ve vztahu k povaze rozhodnutí o amnestii **tvrdím, že rozhodnutí o amnestii je normativním aktem, právním předpisem, zákonem v materiálním smyslu.** Pro tuto svou povahu je způsobilým stát se objektem abstraktní kontroly ústavnosti právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. a), eventuálně b) Ústavy.

iv. Pokud bod 42 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 hovořil o možnosti Ústavního soudu ujmout se ochrany v „*nějaké formě*“ (rozuměj v jiném řízení než v řízení o abstraktním přezkumu právního předpisu), upozorňuji, že nyní většinové stanovisko z možných variant eventuální ústavního přezkumu rozhodnutí o amnestii vylučuje i řízení o individuální ústavní stížnosti. Nerada bych se dožila situace, kdy by Ústavní soud byl nucen se zabývat důsledky rozhodnutí o amnestii až v řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva podle § 117 a násl. zákona o Ústavním soudu, kdy by podkladem bylo rozhodnutí, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

B.

v. Zcela zásadně nesouhlasím s odůvodněním většinového stanoviska stran nepříslušnost Ústavního soudu (část II./b), která v rámci judikatorní kontinuity čerpá z předchozího usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, části IV.B. Konstatuje se v něm, že neexistují jakákoliv ústavněprávní kritéria pro přezkum ústavnosti rozhodnutí o amnestii, tudíž se jedná o rozhodnutí nezrušitelné. Z toho plynoucí závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o amnestii pro absenci ústavních mezí musel nyní nutně dopadnout i na řízení sp. zn. Pl. ÚS 14/13 a, zdá se, že patrně poznamená každé další řízení, jehož předmětem bude rozhodnutí o amnestii v budoucnu.

vi. Tvrdím, že výkon veřejné moci obecně, a to včetně rozhodování o amnestii (abolici) je **vždy omezen přinejmenším vnitřními ústavními mezemi a principy právního a ústavního státu** (dělbá moci, ochrana základních práv, právní jistota, zákaz libovůle, dodržování mezinárodních závazků a apod.). Vůči těmto mezím je nutno ústavnost rozhodnutí o amnestii v řízení před Ústavním soudem testovat. Tyto ústavněprávní limity lze řadit přinejmenším do třech okruhů:

vii. První okruh ústavních mezí rozhodnutí o amnestii tvoří čl. 9 odst. 2 Ústavy, dle něhož změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Judikatura Ústavního soudu a právní doktrína hovoří o **materiálním jádru** Ústavy.

viii. Druhý okruh ústavních mezí rozhodnutí o amnestii tvoří (mezinárodní) **závazek postihovat nezávažnější zločiny proti lidskosti** (např. mučení a obdobné kruté, nelidské a ponižující zacházení, svévolné zbavení života, násilné zmizení), jak v mezinárodní kazuistice plyne z rozhodnutí Nejvyššího soudu Argentiny ze dne 13. 7. 2007 ve věci Mazzeo a ostatní; či rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2012 ve věci Marguš proti Chorvatsku, stížnost č. 4455/10.

ix. Třetí okruh ústavních mezí rozhodnutí o amnestii představuje **povinnost státu chránit základní práva osob** (především) v těch případech, kdy jedinou formou efektivní ochrany je právě trestní represe. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se formovala zejména v kontextu nejzávažnějších násilných trestných činů na člancích 2 odst. 1, čl. 3 či čl. 8 Úmluvy [viz např. přehled problematiky v obecné rovině Non-criminal remedies for crime victims. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, 2009, 80 s.; Konůpka, P.: Právo poškozeného na účinné a nezávislé vyšetření některých trestných činů jako základní lidské právo. In Státní zastupitelství č. 9/2010; Chevalier-Watts, J., Effective

investigations under article 2 of the European Convention on Human Rights: securing the right to life or an onerous burden on a state? In European Journal of International Law, 2010, 21(3), s. 701-721].

x. Postupně je však judikatura formována v naznačeném směru i v souvislosti s právy dalšími, a to i ve vztahu k případům trestných činů proti majetku na podkladě čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu. V tomto odkazují na výmluvný závěr Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku Blumberga proti Lotyšsku ze dne 14. 10. 2008, č. 70930/01, § 67: „*Soud má za to, že v kontextu článku 1 Protokolu č. 1, kde k zásahu do práva na pokojné užívání majetku dojde ze strany soukromých osob, vzniká pozitivní povinnost státu zajistit ve svém právním systému, že majetková práva budou dostatečně chráněna zákonem a že těm, jejichž práva budou porušena, budou dány k dispozici adekvátní prostředky nápravy, jejichž prostřednictvím se budou moci domáhat svých práv včetně – kde to bude vhodné – nároků na náhradu za jakoukoli utrpěnou újmu. Navíc tam, kde má zásah do práv kriminální povahu, bude tato povinnost vyžadovat, aby státní orgány vedly účinné trestní vyšetřování a případně stíhání [...]. V této souvislosti je jasné, že tato povinnost, podobně jako povinnost obsažená v člancích 2 a 3 Úmluvy vést účinné vyšetřování úmrtí nebo údajného zlého zacházení, je povinností prostředků, a nikoli výsledku; jinými slovy, povinnost státních orgánů vyšetřovat a stíhat takové činy nemůže být absolutní, neboť je zjevné, že mnoho trestných činů zůstává neobjasněných nebo nepotrestaných i přes rozumnou snahu orgánů státu. Povinností spočívající na státu je spíše zajistit, že proběhne řádné a adekvátní trestní vyšetřování a že příslušné státní orgány budou jednat kompetentně a efektivně. Navíc, Soud vnímá praktické obtíže, kterým mohou státní orgány při vyšetřování čelit, a potřebu rozhodovat se operativně a upřednostňovat vyšetřování těch nejzávažnějších trestných činů. Tím pádem povinnost vyšetřovat je méně přísná u méně závažných trestných činů, jako jsou trestné činy proti majetku, než u závažnějších, jako jsou násilné trestné činy a zejména ty, které by spadaly pod články 2 a 3 Úmluvy. Soud se tak domnívá, že v případech méně závažných trestných činů stát nesplní svou pozitivní povinnost pouze tehdy, pokud v průběhu trestního vyšetřování či stíhání bude možné nalézt zjevné a závažné nedostatky [...]*“ (citováno podle Kmec/Kosař/Kratochvíl/Bobek: Evropská úmluva o lidských právech, 1. vydání, C. H. Beck, 2012, s. 1249). Způsobilost předmětného rozhodnutí být v kolizi s některým z ustanovení ústavního pořádku (včetně Úmluvy) je, dle mého názoru, dána nepochybně. Jistě, ne každá abolice uvedené intenzity (potenciality) musí dosáhnout, avšak je zřejmé, že v daném případě dopadla i na případy nejzávažnější majetkové kriminality v řádech miliard korun.

xi. V dalším odkazují na odůvodnění svého odlišného stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

C.

xii. Zastávám stanovisko, že rozhodnutí o amnestii je **objektivně způsobilé** založit rozpor s ústavním pořádkem a v praxi též vyvolat zásah do základních práv.

xiii. Ve vztahu k rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, již patrně ani v budoucnu nelze očekávat změnu názoru většiny pléna Ústavního soudu. Je potěšující, že alespoň obecné soudy nepřijaly tezi o superioritě prezidentského milosrdenství bez výhrad. Mám tím na mysli např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 661/2013 ze dne 24. 7. 2013, které se povzneslo nad text amnestie a ve vztahu k uprchlým obviněným provedlo takový výklad čl. II, kterým jeho účinky výrazně modifikovalo. To vše s odkazem na „*zachování základních principů obecné spravedlnosti, zejména zásady rovnosti práva na soudní ochranu a jinou právní ochranu ... a při důsledném zachování principu vymezeného v čl. 95 odst. 1 Ústavy.*“ Tím Nejvyšší soud zjevně zasadil rozhodnutí o amnestii do určitých ústavních mezí, neboť nebylo-li by jich, nebylo by třeba hledat výklad, který je v souladu

s těmito mezemi (o nichž však bod 26 většinového odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 prohlásil, že neexistují). Dál však obecné soudy při hledání spravedlnosti zajít nemohly. Tvrdit totiž navenek, že se v případě rozhodnutí o amnestii jedná o nejústavnější akt ve státě, avšak zároveň tento akt soudními rozhodnutími obcházet a nerespektovat, když nedošlo k jeho zrušení, by nebylo řešením, nýbrž podkopáváním mnohem širších ústavních základů státu.

xiv. Nicméně pro stěžovatele a poškozené v obdobném postavení již patrně v praxi nesvítá naděje, že by se současná právní konstelace změnila. Ve vztahu k drtivé většině trestních řízení (možná všech), v nichž nastala překážka v podobě rozhodnutí o amnestii (abolici), již bylo pravomocně rozhodnuto o zastavení trestního stíhání, a to včetně **zrušení zajištění majetku obviněných, který měl sloužit pro uspokojení nároku na náhradu škody poškozených** (§ 47, § 48 tr. ř.).

xv. Pozornost je nyní nutno obrátit jiným směrem. Protože poškození uplatňují nárok na náhradu škody, jistě jim formálně zbývá ještě prostředek ochrany práva, a to občanskoprávní žaloba. Klíčovou otázkou je, nakolik je občanskoprávní řízení v nastalé situaci, tedy v kontextu dlouhotrvajícího trestního řízení, které skončilo bez výsledku relevantního pro ochranu majetkového nároku, prostředkem efektivním (s ohledem na ztíženou důkazní situaci i pochybnosti o tom, zda nějaký majetek, z něhož by nároky poškozených byly uspokojeny, vůbec ještě existuje). Otázkou zůstává, **nakolik stát pro dotčenou skupinu poškozených zajistil podmínky pro reálnou ochranu majetkových nároků a zda tuto reálnou šanci dokonce aktivně nezmařil**, a to právě při komplexním zhodnocení postupu všech orgánů, které ve věci vykonávaly veřejnou moc.

V Brně dne 24. září 2013

Ivana Janů

Odlíšné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení pléna sp. zn. Pl. ÚS 14/13

Úvodem stojí za zamyšlení, zda vůbec institut amnestie udělované prezidentem republiky s kontrasignací předsedy vlády patří do práva moderního demokratického právního státu. Amnestie bývají namísto v případě změny politického režimu či ukončení občanské války, ale nikoli v řádně a bez větších problémů fungujícím demokratickém státě s několika typy opravných prostředků a s mezinárodním dohledem nad vnitrostátními soudy. V řadě zemí, pokud tam amnestie vůbec je zachována, je oprávněn ji udělovat parlament (např. Německo, Švýcarsko, Francie, Srbsko, Gruzie), nikoli hlava státu či jiný orgán moci výkonné.

Hlavní kritické výhrady k institutu amnestie v moderním demokratickém právním státě jako takové a k letošní lednové amnestii zvláště shrnul výstižně Jiří Příbáň: *„Amnestie relativizuje výkon trestní spravedlnosti tím, že nejvyšší ústavní orgány mohou jedním konkrétním nařízením zmařit dlouholeté výsledky práce policie, státních zástupců i soudů. ... I když ponecháme stranou samotný rozsah druhého článku amnestie, skutečnost, že z něj prezident nevyjmul případy korupce a dalších trestných činů ekonomické povahy, povede již navždy k pochybnostem, zda účelem této amnestie nebyla především snaha paralyzovat řádný soudní proces v případech stíhání některých ekonomicky vlivných osob a skupin. ... Amnestie roku 2013 tak vejde do ústavních dějin této země především jako manifestace pokrytectví, cynismu i síly těch, kdo se s představou nezávislé justice a řádného trestního procesu nikdy nesmířili a*

rovnost všech před zákonem, tento hlavní pilíř právního státu, nepřijali za vlastní.“ (Příbáň, Jiří. Když amnestie pomáhá zločinu. Lidové noviny, 4. 1. 2013, s. 10.).

Legitimita moderního demokratického právního státu je mezi jiným založena na tom, že stát ve společnosti zavede určitý právní řád, dohlédne na jeho dodržování a jeho porušení bude sankcionovat, tak aby zásahy do svých práv nemuseli a nechtěli trestat sami poškození. Pokud však stát není schopen dovést trestní řízení do meritorního konce, znamená to mimo jiné, že není schopen poskytnout efektivní ochranu poškozeným a obětem trestné činnosti. Letošní amnestie je tedy i znamením neúcty k poškozeným, lhostejnosti k jejich obtížné situaci, do níž se díky stíhané trestné činnosti dostali. Navíc je potřeba zdůraznit, že amnestie nenarušuje důvěru v právní systém toliko ze strany poškozených, ale též celé společnosti. Celá veřejnost totiž vidí, že pachatelé nezanedbatelné trestné činnosti mohou zůstat nepotrestáni. Přitom důvěra občanů ve fungující právo je pro chod moderního státu naprosto zásadní. V našem konkrétním případě pak lednová amnestie nepochybně nenávratně zasáhla též do určitého procesu vyrovnávání se s bouřlivými 90. léty, s citlivým obdobím naší nelehké transformace, právě do něhož spadá značná část trestné činnosti, na jejíž stíhání amnestie dopadla. V neposlední řadě může být amnestie také signálem pro pachatele dalších trestných činů, že Česká republika vynutitelnost práva nebere příliš vážně.

Ústavní soud tedy o ústavní konformitě udělení amnestie rozhodoval v situaci, kdy sama pravomoc udělování amnestie orgány exekutivy je z pohledu zásad demokratického právního státu pochybná a kdy část udělené amnestie (zastavení trestních stíhání u závažných hospodářských deliktů) podryvá legitimitu státní moci a důvěru občanů v ni. Je-li nicméně sporná pravomoc udělovat amnestii Ústavou prezidentu republiky přiznána, je namístě, aby byla v zájmu fungování právního státu, ale i s ohledem na dotčené zájmy třetích osob podrobena přezkumu ze strany soudní moci. Dosavadní judikatura Ústavního soudu se však překvapivě rozhodla pro řešení přesně opačné. Rozhodnutí většiny Ústavního soudu v lednovém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 postavilo úplně mimo soudní přezkum spornou pravomoc hlavy státu, přičemž je nepochybné, že minimálně článek II. amnestie je projevem svévolného zneužití pravomoci orgánu veřejné moci a zásahem do práv poškozených bez legitimního účelu. Pokud snad následně bylo argumentováno tím, že v daném případě je amnestií chráněno právo obviněných a obžalovaných na soudní řízení bez průtahů, je třeba upozornit, že již v řadě odborných článků bylo přesvědčivě vyvráceno, že by paušální odkaz na délku trestního řízení mohl v tomto případě obstát (srov. např. Pospíšil, Ivo, Popovičová, Lenka. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, č. 2, roč. 2013, s. 10–17).

Připustíme-li pak, že pro účely legitimizace amnestie bylo využito právo obviněných na trestní a soudní řízení bez průtahů, ochrana tohoto jejich práva rozhodně nemůže být legitimním účelem pro zásah do majetkových a osobnostních práv osob poškozených příslušnou trestnou činností. Ostatně zmíněná argumentace je úplným popřením práv poškozených, jejichž právo na spravedlivý proces bylo z hlediska délky řízení minimálně stejně citelně porušeno. Jejich odkázání na možnosti občanskoprávní žaloby vůči škudci pak nelze označit jinak než jako pokrytectví, uvědomíme-li si, že jde namnoze o oběti závažné, obtížně odhalitelné a spletité hospodářské trestné činnosti, již není v silách jednotlivce odhalit, rozplést a dokázat. Poškození se tedy napadenou amnestií ocitli v odlišné pozici, než měli v trestním řízení – zpravidla jsou v důkazní nouzi, ve složitějším právním postavení, musí nést náklady na právní zastoupení a znalce, musí vést sami vyšetřování za účelem zajištění dalších důkazů i majetku pro účely případného budoucího výkonu rozhodnutí. V neposlední řadě zastavením trestního stíhání totiž padá i zajištění majetku v trestním řízení,

z něhož se následně poškození měli uspokojit. Nadto podle informací přednesených nejvyšším státním zástupcem Pavlem Zemanem na veřejném slyšení ústavně-právního výboru Senátu konaném dne 21. 2. 2013 na téma „Novoroční amnestie 2013 – motivy, okolnosti, důsledky“ bylo k datu konání slyšení před soudy a státními zastupitelstvími podle čl. II. amnestie zastaveno celkem 327 trestních věcí, a to v naprosté většině hospodářské povahy, z nich pak velké množství bylo v některé fázi řízení po delší dobu přerušeno z důvodů nepřítomnosti obviněného (stenozáznam dostupný z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/finddoc?typdok=slyseni>). Pokud se ani státu v trestním řízení nepodařilo zajistit účast obžalovaného, oč komplikovanější to bude pro žalobce v civilní věci, který nejenže musí vypátrat adresu žalovaného, ale též musí označit jeho majetek pro účely případné exekuce.

Jsem přesvědčena, že neobstojí většinový názor Ústavního soudu, že udělení amnestie je v neomezené diskreci exekutivy a převažují ty znaky, které vylučují jeho soudní kontrolu: *„Jsou to zejména zmíněné znaky ‚milosrdenství‘, ‚odpuštění‘, ‚zapomenutí‘, nepřítomnost práva či právního nároku ... a pojmová absence ‚odůvodnění‘ (rozhodující je osoba toho, kdo rozhoduje, nikoliv kritéria, podle kterých se rozhoduje, jelikož zásadně stanovena nejsou), jež znemožňují, aby amnestijní rozhodnutí bylo podrobeno přezkumu podobně jako jiné akty prezidenta, u nichž se tak již stalo. ... (k dispozici je toliko odpovědnost politická).“* (text usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, část IV.B, opakovaný i v aktuálním rozhodnutí).

Podle mého názoru měl Ústavní soud již ve svém březnovém rozhodnutí povinnost konstatovat protiústavnost amnestie, protože se jedná o svévolné zneužití pravomoci orgánu veřejné moci a o zásah do práv poškozených bez legitimního účelu, přičemž povinnost zabránit svévoli při udělování amnestie vyplývá i z mezinárodních závazků České republiky. Benátská komise ve svém letošním stanovisku ke gruzínskému zákonu o amnestii shrnula aktuální evropský a mezinárodněprávní pohled na limity veřejné moci při udělování amnestie. Veřejná moc je při vydání amnestijního aktu vázána principy vlády práva, a to zejména principem legality, zákazu svévole, jakož i nediskriminace a rovnosti před zákonem. Při udělování amnestie nadto musí respektovat tyto základní závazky plynoucí z mezinárodního práva: zaprvé závazek ke stíhání mezinárodních zločinů, například zločinů proti lidskosti či mučení, neboli závazek k boji proti beztrestnosti jejich pachatelů; zadruhé závazek k poskytnutí prostředků nápravy obětem a k jejich odškodnění; zatřetí závazek respektovat právo znát pravdu. „Právem znát pravdu“ se přitom rozumí, že *„[k]aždý národ má nezczitelné právo znát pravdu o minulých událostech týkajících se páchání ohavných zločinů a o okolnostech a důvodech, které za masivního či systematického porušování práva vedly k páchání těchto zločinů.“* [stanovisko Benátské komise č. 710/2012, k ustanovením týkajícím se politických vězňů v amnestijním zákoně Gruzie, březen 2013, CDL-AD(2013)009, body 26 a 34; dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>; případně srov. též Aktualizovaný soubor principů na ochranu a podporu lidských práv prostřednictvím boje proti beztrestnosti (Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity), v rámci zprávy nezávislé expertky pro Komisi OSN pro lidská práva, 8. února 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1; dostupné z: <http://documents.un.org/>].

Většinou tvrzená soudní nepřezkoumatelnost aktu prezidentské amnestie, ať už by se jednalo o normativní, či individuální právní akt, tedy neobstojí ani z pohledu našich mezinárodních závazků, ale ani z pohledu zahraniční praxe. Amnestie jsou totiž v řadě ústavních systémů běžně podrobovány soudní kontrole. Např. Meziamerický (Interamerický) soud pro lidská práva („MASLP“) a poté i latinskoamerické soudy vnitrostátní přistoupily k přezkumu a následné neaplikaci amnestijních rozhodnutí v řadě případů: Barrios Altos proti Peru

(rozsudek MASLP o meritu ze dne 14. 3. 2001), Moiwana Community proti Surinamu (rozsudek MASLP o předběžných námitkách, o meritu a o nápravě a nákladech řízení ze dne 15. 6. 2005), Almonacid Arellano a ostatní proti Chile (rozsudek MASLP o předběžných námitkách, o meritu a o nápravě a nákladech řízení ze dne 26. 9. 2006), La Cantuta proti Peru (rozsudek MASLP o meritu a o nápravě a nákladech řízení ze dne 29. 11. 2006), Gomes Lund a ostatní („Gerrilha do Araguaia“) proti Brazílii (rozsudek MASLP o předběžných námitkách, o meritu a o nápravě a nákladech řízení ze dne 24. 11. 2010), Gelman proti Uruguayi (rozsudek MASLP o meritu a o nápravě ze dne 24. 2. 2011). Meziamerický soud pro lidská práva konstatoval, že právo obětí či jejich příbuzných na spravedlnost a pravdu o spáchaných činech převládlo nad formálně legálními amnestiemi. (Pro korektnost je třeba poznamenat, že v latinskoamerických rozhodnutích se jednalo o satisfakci obětí mučení, únosů či mimosoudních poprav, nikoli o oběti podvodů, které byly „jen“ připraveny o své úspory či třeba finance určené na bydlení pro celou rodinu). Taktéž Evropský soud pro lidská práva implicitně připouští soudní ochranu proti udělení amnestie - pokud je zaměstnanec státu obviněn z trestných činů zahrnujících mučení nebo špatné zacházení, je podle něj udělení amnestie či milosti nepřípustné (srov. rozsudek ve věci Abdülsamet Yaman proti Turecku ze dne 2. 11. 2004, stížnost č. 32446/96, odst. 55).

V nyní posuzovaném případě přitom Ústavní soud nezkoumá akt udělení amnestie z abstraktního pohledu, jak činil v březnu tohoto roku, ale prizmatem práv stěžovatele jako osoby poškozené amnestií. Právě v tomto konkrétním případě tak většinové tvrzení o amnestii jako „milosrdenství“ je konfrontováno s úplně nemilosrdnou praxí vůči poškozeným a obětem.

Stěžovatel se nedomáhá zrušení aktu udělení amnestie, ale pouze konstatace neústavnosti a rozpornosti tohoto aktu s jeho základními právy a svobodami. V posuzovaném případě totiž stěžovatel jako poškozený amnestovanou trestnou činností očekával, že mu bude škoda způsobená obviněným přiznána v rámci adhezního řízení, jehož smyslem je přiznat náhradu škody oběti trestného činu bez zbytečných nákladů, potíží a dalších průtahů. Amnestií tak bylo vedle práva na spravedlivý proces, na rovné zacházení ve srovnání s ostatními poškozenými, do jejichž procesu amnestie nezasáhla, a zákazu libovůle, vyplývajícího z čl. 1 Ústavy, rovněž materiálně zasaženo do legitimního očekávání stěžovatele na majetkové plnění, tedy do ochrany majetkových práv stěžovatele, garantovaných čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. V tomto případě nelze odkazovat na nepřípustnost zbavení osobní svobody po zrušení jednou poskytnuté amnestie či milosti, vyjádřenou v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lexa proti Slovensku (rozsudek ze dne 5. 1. 2010, stížnost č. 34761/03), neboť Ústavní soud by vyhověním návrhu stěžovatele nepotrestal již omilostněné obžalované či odsouzené, ale jen poskytl morální satisfakci obětem i ostatním občanům, kteří řádně dodržovali zákony, a otevřel cestu pro reparaci křivdy způsobené neústavním rozhodnutím prezidenta republiky poškozeným osobám. Není třeba se ani podrobněji zabývat právní podstatou amnestijního aktu, neboť samotným jeho vydáním došlo k zásahu do práv stěžovatele, ať už je to normativní, či individuální právní akt. Již udělení amnestie prezidentem republiky přímo zasáhlo do základních práv stěžovatele, neboť jej samo o sobě připravilo o šanci získat morální i finanční satisfakci. Nevyhnutelně navazující zastavení trestního stíhání již na tom nic nezmění, tím spíše, že Ústavní soud došel k závěru, že obecné soudy jsou amnestijním aktem bezvýhradně vázány a stěžovatel jako poškozený ve fázi řízení před soudem již ani nemá právo na opravný prostředek proti rozhodnutí o zastavení trestního řízení.

Závěrem tedy shrnuji, že udělování amnestie jako pravomoc exekutivy do našeho ústavního systému nezapadá. Pokud pak již ústavodárce tuto pravomoc exekutivě dal, ta musí při jejím výkonu dodržovat Ústavou a Listinou stanovené limity jako všechny ostatní orgány veřejné moci. A pokud prezident a vláda jako orgány veřejné moci při udělení amnestie zasáhli do základních práv jednotlivců neproporcionálním způsobem a bez legitimního účelu, nevyhnutelně to znamená povinnost Ústavního soudu poskytnout těmto jednotlivcům ochranu proti porušení jejich základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem.

Ze všech výše uvedených důvodů se tedy domnívám, že návrh měl být procesně připuštěn k věcnému projednání Ústavním soudem a stěžovateli mělo být vyhověno.

Jen na okraj poznamenávám, že Latinská Amerika nám kromě výše zmíněné amnestijní judikatury přispěla také pěknou sentencí, kterou používali loňští demonstranti v Peru proti milosti pro prezidenta Fujimoriho: „*El indulto es un insulto*“ (milost je urážkou). Jak jinak mohou poškození z velkých tunelů a podvodů cítit prezidentskou amnestii i následnou pasivitu Ústavního soudu než jako urážku svého nešťastného osudu. Nelze také nezmínit výstižnou latinskou sentenci „*Qui parcit nocentibus, innocentes punit*“ (kdo šetří viníky, trestá nevinné). Dnešním rozhodnutím Ústavní soud k mé velké lítosti neotevřel pro poškozené amnestovanou hospodářskou kriminalitou jednodušší cestu k satisfakci a k odškodnění od státu. Takže nejenže jsme nepotrestali viníky, ale dokonce jsme ani nepomohli poškozeným nevinným.

V Brně dne 24. září 2013

Kateřina Šimáčková