

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z místopředsedy Jaroslava Fenyka a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Nejvyššího správního soudu**, na zrušení ustanovení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se zamítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

Předmět řízení

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 4. 3. 2016 Nejvyšší správní soud (dále také jen „navrhovatel“) navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

II.

Argumentace navrhovatele

2. Posuzovaný návrh vzešel z řízení vedeného u navrhovatele pod sp. zn. 2 As 278/2015, v němž stěžovatel brojí proti rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kralovice, odboru životního prostředí. Tímto posledně uvedeným rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že se stěžovatel neustanovuje mysliveckou stráží pro nesplnění podmínek uvedených v § 12 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti, konkrétně pro nesplnění podmínky bezúhonnosti. Tuto podmínku stěžovatel nesplnil, jelikož byl dne 29. 7. 1976 odsouzen Okresním soudem Plzeň-sever za úmyslný trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví.

3. Navrhovatel při posuzování věci nejprve zvážil, zda nelze napadená ustanovení vyložit ústavně konformně. Vzhledem k nemožnosti takového výkladu pak dospěl k závěru, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

4. Dle navrhovatele je požadavek bezúhonnosti jakožto předpokladu pro výkon funkce myslivecké stráže potřeba chápat jako omezení základního práva na svobodnou volbu povolání a práva na výkon veřejné funkce. Omezení těchto práv zákonem sice možné je, musí nicméně splňovat určité podmínky, tj. musí šetřit podstatu a smysl základního práva, nesmí směřovat k jinému než stanovenému účelu a nesmí být diskriminační.

5. Nejvyšší správní soud spatřuje cíl napadeného ustanovení v požadavku určité morální nezávadnosti osoby vykonávající funkci myslivecké stráže (tedy veřejné osoby). Tohoto cíle je požadavek bezúhonnosti údajně schopen dosáhnout, napadená ustanovení jsou však vůči tomuto cíli dle navrhovatele nepřiměřená, neboť vymezení bezúhonnosti je velice široké, a to jak co do šíře trestných činů nebo přestupků, které mají na bezúhonnost vliv, tak co do možného počtu dotčených osob, neboť jde o důsledek nezvratný. V důsledku napadených ustanovení totiž spáchání jakéhokoli i méně závažného trestného činu v mládí (např. výtržnictví) znemožňuje ustanovení mysliveckou stráží i po mnoha letech, kdy je jinak odsouzení již zahlazeno a na odsouzeného se hledí, jako by nebyl trestán. To stejné podle navrhovatele platí i pro spáchání přestupků.

6. Zvolený prostředek by bylo lze označit za nejšetrnější k základním právům pouze tehdy, byla-li by přesně specifikována konkrétní trestná činnost (u níž by navíc byla zřejmá patrná souvislost s omezovanou činností), jejíž spáchání v minulosti by bylo důvodem omezení základního práva, nebo pokud by byly stanoveny další podmínky, za jejichž splnění i osoba, která byla odsouzena za úmyslný trestný čin či přestupek mohla být považována za bezúhonnou (např. po uplynutí předepsané přiměřené doby). Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podobně zákonodárce postupoval v případě podmínek pro jmenování do funkce mysliveckého hospodáře. Navíc má za to, že ne všechny přestupky na úseku myslivosti jsou takového charakteru, že by musela znamenat doživotní distanc z výkonu funkce myslivecké stráže (např. přestupek spočívající v umožnění volného pobíhání domácího zvířete po honitbě mimo svůj vliv dle § 10 odst. 1 zákona o myslivosti ve spojení s § 46 zákona o přestupcích).

7. V další části svého návrhu Nejvyšší správní soud poukazuje i na připomínky Veřejného ochránce práv k novelizaci zákona o myslivosti, dle kterých jsou podmínky pro výkon myslivecké stráže přísnější než pro výkon funkce lesní stráže, rybářské stráže či stráže přírody. Dle navrhovatele je u osoby ucházející se o funkci myslivecké stráže podmínka bezúhonnosti zkoumána natříkrát. Podmínkou pro jmenování do funkce je totiž mimo jiné i to, aby osoba vlastnila platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz, přičemž i u vydání loveckých lístků, i u vydání zbrojního průkazu je bezúhonnost zkoumána.

8. Neobstojí podle navrhovatele argument, že bezúhonnost musí být nastavena přísně, neboť myslivecká stráž používá při výkonu funkce zbraň. Navrhovatel upozorňuje, že myslivecká stráž nemá oprávnění použít zbraň jako donucovacího

prostředku vůči jiné osobě, a navíc skutečnost, jestli je osoba oprávněna používat zbraň, je posuzována již při zkoumání předpokladů pro vydání zbrojního průkazu.

9. Okrajově pak navrhovatel uvádí, že stěžovatel v jeho řízení by splňoval podmínku bezúhonnosti pro výkon funkce příslušníka bezpečnostních sborů, tj. např. policisty. Již z povahy věci má být přitom zřejmé, že i u této funkce je zvýšený důraz na morální profil osob, které ji vykonávají.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu byl návrh zaslán také vládě České republiky a Veřejnému ochránci práv s tím, že mohou Ústavnímu soudu sdělit, že vstupují do řízení v postavení vedlejších účastníků.

11. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 3. 5. 2016 shrnula historii přijetí zákona o myslivosti. Návrh zákona byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny (pro bylo 134, proti 38) poté, co byl původní návrh vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy, které se netýkaly napadených ustanovení. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen dne 31. 12. 2001.

12. Senát ve vyjádření ze dne 28. 4. 2016 uvedl, že po postoupení návrhu zákona o myslivosti Organizační výbor Senátu návrh přikázal k projednání Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor), Ústavně-právnímu výboru, Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. První tři uvedené výbory navrhly návrh zákona Poslanecké sněmovně vrátit s pozměňovacími návrhy, posledně uvedený výbor navrhl předložený návrh zákona zamítnout. Při projednávání návrhu zákona v senátu se diskuze netýkala problematiky bezúhonnosti. Usnesením č. 196 ze dne 26. 10. 2001 Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy, které se napadených ustanovení netýkaly. Pro usnesení hlasovalo 44 z 50 přítomných senátorů, 3 senátoři byli proti. Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona projednala dne 27. 11. 2001 a návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem schválila usnesením č. 1863. Ve vyjádření Senátu je také popsána historie přijetí novely zákona o myslivosti, ke které došlo zákonem č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

13. Vláda dne 4. 5. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení. Úvodem svého vyjádření z téhož dne pak zdůraznila, že Nejvyšší správní soud vychází z chybného předpokladu, že výkon funkce myslivecké stráže je povoláním, podnikáním či jinou hospodářskou činností ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Čl. 26 Listiny je dle vlády vyjádřením ochrany práva na práci a je nutno jej chápat v kontextu, v jakém je zakotveno např. v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Týká se tedy těch činností, které jsou spojeny s realizací zájmů, jež mají vést k dosažení prostředků pro vlastní živobytí. Podstatou je možnost výkonu práce a smyslem získání prostředků pro uspokojení životních potřeb.

14. Výkon funkce myslivecké stráže je přitom dle vlády ze své povahy dobrovolnou činností vykonávanou bezplatně. Tato činnost proto již z definice není povoláním a není možné hovořit o ní ani jako o jiné hospodářské činnosti. Za výkon povolání dle vlády lze považovat pouze výdělečné pracovní aktivity dlouhodobějšího charakteru.

15. Mysliveckou stráž vláda sice považuje za veřejnou funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, rozpor napadené úpravy s tímto článkem však neshledává. Zákon o myslivosti žádnou nerovnost mezi osobami usilujícími o výkon funkce nezakládá. Rovný přístup je zachován pro všechny občany, protože na všechny jsou kladeny stejné nároky. Vláda odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 226/2014-29 ze dne 11. 12. 2014, podle něhož je myslivecké stráž v rámci jejich oprávnění svěřena významná pravomoc bránit rušivé činnosti v případě ohrožení zájmů chráněných zákonem o myslivosti, a to i vůči uživateli honitby, na jehož návrh byla do funkce ustanovena, mysliveckému hospodáři či členu honebního společenstva. Zákonné podmínky pro výkon funkce myslivecké stráže proto musí dle vlády zajistit, aby byla vykonávána lidmi na dostatečné odborné výši, ale také poskytující záruku morální autority. Morální stránka věci je pak údajně důležitá i z hlediska možného zneužití pravomoci myslivecké stráže.

16. Podle vlády nelze mechanicky srovnávat podmínky ustanovení myslivecké stráže s dalšími strážemi nebo s požadavky na způsobilost příslušníků ozbrojených sborů, protože vždy jde o podmínky výkonu rozdílných veřejných funkcí nebo povolání plnících různé účely a vybavených specifickými pravomocemi. Srovnávání podmínek výkonu funkce myslivecké stráže s podmínkami pro služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je dle vlády značně zjednodušující, přičemž navrhovatel údajně zcela přehlíží celou řadu dalších pravidel a opatření, kterými se řídí služební poměr příslušníků těchto sborů a která v případě mysliveckých stráží absentují. Pokud jde o mysliveckou stráž, vláda upozorňuje, že kompetence myslivecké stráže opravňují zasáhnout významným způsobem do osobnostní sféry osob, proti kterým zákrok směřuje.

17. S ohledem na úpravu v rámci zákona o myslivosti stojí podle vlády za povšimnutí, že co do přísnosti posuzování bezúhonnosti jsou zde výrazně hierarchicky diferenciovány požadavky na bezúhonnost řadových držitelů loveckých lístků, mysliveckých hospodářů a mysliveckých stráží, a to právě s ohledem na míru zodpovědnosti a roli té které pozice v rámci činností podle zákona o myslivosti.

18. Vláda také upozorňuje na to, že navrhovaným zrušením § 12 odst. 4 a 5 zákona o myslivosti by došlo ke zvýšení právní nejistoty adresátů normy a paradoxně i ke zpřísnění požadavku bezúhonnosti pro všechny držitele loveckých lístků a rovněž pro myslivecké hospodáře. Ustanovení upravující jejich kvalifikační požadavky jsou totiž dle vlády přímým odkazem provázány s § 12 odst. 1 zákona o myslivosti a tam definovaným pojmem bezúhonnost, v němž se hovoří o úmyslných trestných činech. Pokud by byl § 12 odst. 4 zrušen, bylo by údajně nutné dospět k závěru, že bez speciální úpravy by se za bezúhonného (pro účely vydání loveckých lístků nebo pro ustanovení mysliveckého hospodáře) nepovažoval ani ten, kdo byl pravomocně uznán vinným z nedbalostního trestného činu. To by údajně mělo dalekosáhlé následky a nelze vyloučit, že by někteří myslivečtí hospodáři ze dne na den ztratili způsobilost vykonávat svou funkci.

19. Závěrem vláda dodala, že nijak nerozporuje skutečnost, že je stávající právní úprava poměrně striktní. Tato přísnost však dle jejího názoru nedosahuje intenzity, pro kterou by bylo na místě napadená ustanovení zrušit. Vláda konečně připomněla, že Ministerstvo zemědělství připravuje rozsáhlou novelizaci zákona o myslivosti, kde je řešena rovněž tato otázka.

20. S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, přičemž prostředky k jeho dosažení jsou racionální a přiměřené, neboť nekladou neodůvodněné překážky výkonu funkce myslivecké stráže. Proto vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh zamítl.

21. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 11. 4. 2016 sdělil, že do řízení nevstupuje.

22. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovateli, který možnost podat k nim repliku nevyužil.

23. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, upustil od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu.

IV.

Dikce napadeného ustanovení

24. Ustanovení § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, jehož odstavce 4 a 5 jsou napadeny návrhem na jejich zrušení, zní:

§ 12

Ustanovení myslivecké stráže

(1) *Uživatel honitby je povinen pro každých započatých 500 ha honitby navrhnout orgánu státní správy myslivosti ustanovení jedné myslivecké stráže. Návrh na ustanovení myslivecké stráže se předkládá do 30 dnů od uzavření smlouvy o nájmu honitby anebo do 30 dnů ode dne, kdy byl uživatel honitby vyrozuměn orgánem státní správy myslivosti o zrušení ustanovení myslivecké stráže; v případě užívání honitby na vlastní účet se návrh předkládá do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uznání honitby.*

(2) *Mysliveckou stráž ustanovuje orgán státní správy myslivosti na období 10 let; opakované ustanovení je možné. Návrh musí obsahovat písemný souhlas osoby navrhované na ustanovení mysliveckou stráží. Nesplní-li uživatel honitby povinnost podle odstavce 1, může ustanovit mysliveckou stráž orgán státní správy myslivosti a vyrozumí o tom uživatele honitby.*

(3) *Mysliveckou stráží může být ustanovena fyzická osoba, která*

a) je starší 21 let,

b) má bydliště na území České republiky,

c) je bezúhonná,

d) má způsobilost k právním úkonům,

e) je fyzicky a zdravotně způsobilá pro výkon funkce myslivecké stráže,

f) prokázala znalost práv a povinností myslivecké stráže podle tohoto zákona a znalost souvisejících předpisů,

g) složila slib tohoto znění: „Slibuji, že jako myslivecká stráž budu s největší pečlivostí a svědomitostí plnit povinnosti při výkonu ochrany myslivosti, že budu při výkonu této činnosti dodržovat právní předpisy a nepřekročím oprávnění příslušející myslivecké stráž. “,

h) má platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz a je pojištěna (§ 48),

i) vyslovila s ustanovením do funkce písemný souhlas.

(4) Za bezúhonného se podle tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona.

(5) K posouzení bezúhonnosti osoby požádá orgán státní správy myslivosti o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů. Při posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního zákona. Žádost o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů a opis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(6) Orgán státní správy myslivosti před ustanovením prověří znalosti navrhované osoby podle odstavce 3 písm. f) a přijme její slib podle odstavce 3 písm. g). Ustanovení mysliveckou stráží provede vydáním služebního odznaku se státním znakem a průkazu myslivecké stráže, ve kterém uvede dobu jeho platnosti a obvod působnosti. Obvod působnosti myslivecké stráže je vymežován honitbou (honitbami).

(7) Myslivecká stráž je povinna oznámit orgánu, který ji ustanovil, každou změnu podmínek uvedených v odstavci 3, a to do 30 dnů od vzniku této změny.

(8) Vyhláška stanoví vzor služebního odznaku se státním znakem, vzor průkazu myslivecké stráže a podrobnosti o předpokladech pro výkon funkce myslivecké stráže a o jejich ověřování.

V.

Předpoklady meritorního posouzení návrhu

25. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

26. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele, v daném případě jde o tzv. konkrétní (incidenční) kontrolu norem. Obecný soud je oprávněn (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, dále také jen „Ústava“) podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti (usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000). Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný (bod 26 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007). Ústavní soud má za to, že tyto podmínky jsou ve vztahu k napadeným ustanovením splněny, neboť zrušením napadených ustanovení byl otevřen prostor pro ustanovení stěžovatele (v řízení před navrhovatelem) do funkce myslivecké stráže.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

27. K otázce, zda byl zákon o myslivosti přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 a sp. zn. Pl. ÚS 74/04 ze dne 13. 12. 2006, v nichž již byla tato otázka řešena. Novelou provedenou zákonem č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo od té doby do napadeného § 12 odst. 5 zákona o myslivosti doplněno, že žádost o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů a opis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z dostupných sněmovních tisků, těsnopiseckých zpráv a údajů o průběhu hlasování Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh tohoto zákona na své schůzi dne 13. 2. 2008, Senát návrh schválil na své schůzi dne 19. 3. 2008. Po podpisu prezidentem republiky a předsedou vlády byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 39 pod číslem 124/2008 Sb. Napadená ustanovení zákona tak byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Věcné posouzení návrhu

28. Souladem jednotlivých ustanovení zákona o myslivosti s ústavním pořádkem se Ústavní soud v minulosti již několikrát zabýval. Konstatoval přitom (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006), že v podmínkách České republiky jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami aprobovanými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí – zvíře. Zákon o myslivosti nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale ve svém základu jako cílevědomé a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody, tedy činnosti sloužící k realizaci ústavně zakotveného úkolu státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy).

29. K ochraně myslivosti je uživatelem honitby (§ 12 odst. 1 zákona o myslivosti) nebo orgánem státní správy (§ 12 odst. 2 zákona o myslivosti) určena myslivecká stráž. Myslivecká stráž disponuje poměrně širokým okruhem oprávnění, mezi něž patří např. usmrcování v zákoně specifikovaných zvířat, projednávání pokut podle zákona o myslivosti, odebírání loveckých zbraní či psů osobám přistiženým při neoprávněném lovu, zadržení těchto osob na místě či zastavení a prohlídka dopravních prostředků, u nichž je důvodné podezření, že přepravují nebo obsahují neoprávněně nabytou zvěř (viz § 14 zákona o myslivosti). Povinností myslivecké stráže (§ 15 zákona o myslivosti) pak je mimo jiné nosit služební odznak, dohlížet na dodržování povinností spojených s ochranou myslivosti či oznamovat zjištěné závady, nedostatky a škody uživateli honitby nebo orgánu, který ji ustanovil (případně též orgánům Policie České republiky nebo orgánům státní správy). Za škodu způsobenou mysliveckou stráží v souvislosti s plněním jejích úkolů zásadně odpovídá stát (§ 16 odst. 3 zákona o myslivosti). Výkon funkce myslivecké stráže je činností dobrovolnou a neplacenou.

30. Podmínky pro výkon myslivecké stráže upravuje zejména § 12 odst. 3 zákona o myslivosti (v podrobnostech pak i vyhláška Ministerstva zemědělství č. 244/2002 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti), přičemž má jít o osobu, která je starší 21 let, má bydliště na území České republiky, je bezúhonná, svéprávná, pro výkon funkce myslivecké stráže fyzicky a zdravotně způsobilá, prokázala znalost práv a povinností myslivecké stráže podle tohoto zákona a znalost souvisejících předpisů, složila slib, má platný lovecký lístek a platný zbrojní průkaz, je pojištěna a vyslovila s ustanovením do funkce písemný souhlas. Požadavek bezúhonnosti, jak jej obsahuje § 12 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti, je upřesněn v ustanoveních napadených posuzovaným návrhem, tedy v § 12 odst. 4 a 5. Dle odstavce 4 se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona [k tomu lze dodat, že český právní řád neobsahuje obecnou definici bezúhonnosti; v případech, kdy zákon, který s pojmem bezúhonnosti pracuje, neobsahuje vlastní definici, je nicméně za bezúhonného zásadně považován ten, kdo nespáchal trestný čin, případně na kterého se hledí (§ 106 trestního zákoníku), jako by nebyl odsouzen (srov. i nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 366/98 ze dne 6. 5. 1999); to však neplatí bezvýjimečně, jelikož např. podmínka bezúhonnosti dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii se dle výkladu soudů (viz např. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 11 C 25/2000 ze dne 13. 3. 2001; ale i komentářové literatury, viz Svejkský et al.: Zákon o advokacii. Komentář. C. H. Beck, 2012, s. 40) neomezuje na bezúhonnost trestní, ale vyžaduje i bezúhonnost ve smyslu morálním a profesním]. Dle věty druhé odstavce 5 se při posuzování bezúhonnosti nepřihlíží k zahlazení odsouzení podle zvláštního zákona (tím je § 106 trestního zákoníku).

31. S posledně uvedeným úzce souvisí i první věta téhož odstavce, podle níž k posouzení bezúhonnosti osoby orgán státní správy myslivosti požádá o vydání *opisu* z evidence Rejstříku trestů. V opisu z rejstříku trestů se totiž oproti výpisu uvádějí i údaje o zahlazených trestných činech (§ 10 odst. 4 zákona o rejstříku trestů). Tyto informace slouží především pro účely trestního řízení, neboť mohou být zohledněny při posuzování celkové osobnosti pachatele a podstatné jsou i z hlediska naplnění kvalifikovaných skutkových podstat některých trestných činů [viz např. § 305 odst. 3 písm. b) trestního zákoníku], jelikož zahlazení odsouzení nemění nic na samotné skutečnosti, že se dotyčná osoba činu v minulosti dopustila. Zatímco ale v trestním

řízení může soudce skutečnost, že od spáchání předchozího trestného činu uplynulo i několik desetiletí, zohlednit např. při výměře trestu, zákon o myslivosti žádnou moderaci neumožňuje.

32. Navrhovatel považuje napadená ustanovení za rozporná s čl. 26 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 Listiny, a to ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se tedy zabýval souladem napadených ustanovení s citovanými články Listiny, resp. se souvisejícími články mezinárodních smluv o lidských právech, kterými je Česká republika vázána.

VII./A

Soulad napadených ustanovení s čl. 26 odst. 1 Listiny

33. Čl. 26 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Dle čl. 26 odst. 3 Listiny pak má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Obdobná záruka plyne i z čl. 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 1 Evropské sociální charty, které garantují právo na práci.

34. Ústavní soud již dříve připustil, že příliš široký požadavek bezúhonnosti může být za určitých okolností v rozporu s čl. 21 odst. 1 a 2 Listiny (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 a sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. 4. 2009). Napadená ustanovení však oproti názoru Nejvyššího správního soudu do výše uvedených práv vůbec nezasahují, neboť funkci myslivecké stráže nelze považovat za povolání, podnikání, jinou hospodářskou činnost či obecně za práci ve smyslu citovaných článků Listiny a mezinárodních smluv.

35. K právu na svobodnou volbu povolání se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008, v němž uvedl:

„Jde o veřejné subjektivní právo jednotlivce ukládající neklást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy výběru a výkonu právem dovolených činností, pro které tento vyžaduje potřebné předpoklady. Je v tomto směru východiskem pro navazující právní úpravu školství, zaměstnanosti, antidiskriminačních opatření. Rozhodně je nelze vykládat tak, že by v rámci pracovních - a tedy ve své podstatě soukromoprávních - vztahů garantovalo jednotlivci zařazení, jaké si představuje. Právo na svobodnou volbu povolání zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny není subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele, ani na zaměstnání určitého typu nebo druhu, jemuž by odpovídala povinnost příslušného státního orgánu takové zaměstnání opatřit, případně i s použitím státní moci. Takové subjektivní právo by nutně naráželo na svobodu zaměstnání a na subjektivní právo jiných lidí, zahrnující i právo nezaměstnávat při podnikání toho, koho nechťejí. Jde o svobodu se ve volné soutěži o zvolené povolání ucházet, která však neposkytuje záruku úspěchu.“

36. Podobně v usnesení sp. zn. III. ÚS 547/98 ze dne 8. 4. 1999 Ústavní soud poznamenal, že „ústavní právo na svobodnou volbu povolání neznamená neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání pracovního poměru. Listina v čl. 26 přiznává každému právo na svobodnou volbu povolání, obsahem tohoto

práva je však pouze oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost a o takové povolání se ucházet (resp. získávat přípravu pro výkon takového povolání). Na druhou stranu však je třeba si uvědomit, že skutečnost, zda vybrané povolání bude skutečně vykonávat, je při výkonu závislé práce výsledkem dohody s budoucím zaměstnavatelem, tj. výsledkem uzavření pracovní smlouvy a vzniku pracovního poměru. Ustanovení čl. 26 Listiny zakotvující právo na svobodnou volbu povolání v sobě nezahrnuje záruku, že by jedinec vybrané povolání také musel získat. Taková záruka by byla omezením práva druhé strany pracovního vztahu, tj. zaměstnavatele, který má právo svobodně podnikat zahrnující i možnost vytvářet si k této činnosti potřebný pracovní kolektiv“.

37. Ústavní soud tedy právo na svobodnou volbu povolání chápe jako možnost každého zvolit si, v jaké oblasti lidských činností se pokusí realizovat, a tomu odpovídající povinnost státu tuto volbu respektovat, resp. do ní iracionálně nezasahovat (srov. čl. 26 odst. 2, čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny). V tomto směru tak lze v uvedeném právu spatřovat i posílení lidské důstojnosti [čl. 1 odst. 1 Listiny; viz i preambuli Charty Spojených národů (dále také jen „OSN“)], neboť umožňuje každému zvolit si oblast, v níž se bude osobnostně i jinak rozvíjet, v níž si bude budovat svou pozici jako člena lidské společnosti a navazovat sociální vztahy a v níž může i do určité míry spatřovat jeden ze smyslů vlastní existence.

38. Čl. 26 odst. 3 Listiny (který s čl. 26 odst. 1 společně garantuje to, co Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech souhrnně nazývá „právem na práci“, byť se tomuto spojení ústavodárce v Listině záměrně vyhnul) oproti tomu jednak zdůrazňuje aktivní povinnost státu (snažit se vytvářet takové podmínky, které do největší možné míry umožní jednotlivci zajistit si vlastní činností prostředky pro své živobytí), jednak výslovným propojením práce s obživou posiluje vnímání práva na práci i jako předpokladu pro užívání dalších práv a svobod garantovaných ústavním pořádkem. Pokud je totiž člověku odepřena možnost obstarat si prostředky k životu, mohou se ostatní lidská práva a svobody stát pouhou iluzí.

39. Hodnotou chráněnou v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny je tudíž jednak samotné vykonávání určité činnosti (povolání, práce), neboť již tím dochází k rozvoji lidské osobnosti, jak je nastíněno výše, jednak skutečnost, že díky této činnosti se člověk může materiálně o sebe postarat. Právo na práci tak nelze zúžit pouze na onen materiální prvek. Poskytnutím materiální podpory za současného odepření možnosti pracovat by zásadně bylo v rozporu s čl. 26 Listiny bez ohledu na výši poskytnutých „dávek“. Na druhou stranu práci, resp. povolání nelze od oné materiální složky zcela odtrhnout, jelikož činnost člověka získává charakter práce či povolání ve smyslu čl. 26 Listiny právě i tím, že jde o činnost pro společnost či jednotlivce do té míry hodnotnou, že člověku umožňuje (alespoň potenciálně) se sám o sebe postarat (byť to třeba nepotřebuje). Pod ochranou čl. 26 není vykonávání jakékoli činnosti, nýbrž právě činnosti, kterou lze charakterizovat jako povolání či práci a jejíž hodnota nespočívá jen v samotné činnosti, nýbrž současně i ve významu této činnosti pro člověka, který ji vykonává, tedy že tato činnost je zásadně způsobilá mu potenciálně zajistit živobytí. Funkce myslivecké stráže, kterou člověk vykonává ve volném čase a bez nároku na odměnu, takovou činnost nepředstavuje. Tím samozřejmě není nikterak snižován význam myslivosti jako takové z hlediska veřejného zájmu, jak je popsán v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

40. Výše uvedené vyplývá z jazykového výkladu čl. 26 Listiny, ale i z jeho systematického zařazení (mezi práva hospodářská, sociální a kulturní) a logického výkladu. To neznamená, že by stát mohl zcela libovolně zakazovat lidem vykonávání určitých činností, jelikož ty mohou být pod ochranou jiných ustanovení Listiny či mezinárodních smluv. Ochrany čl. 26 Listiny se však může dostávat jen těm činnostem, které lze ve smyslu bodu 39 tohoto nálezu charakterizovat jako povolání, resp. práci (případně jako přípravu k povolání). Ostatně kdyby pod práci či povolání spadala jakákoli lidská činnost, došlo by tím v podstatě k naprostému vyloučení reálné možnosti zaručit práva s právem na práci související, konkrétně práva zaměstnanců, kteří mají mimo jiné právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky (čl. 28 Listiny, čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).

41. Pouze k doplnění Ústavní soud poznamenává, že právě učiněné závěry nelze v žádném případě vykládat tak, že by snad práce, za kterou by nenáležela odměna, nemohla představovat nucenou práci či službu ve smyslu čl. 9 Listiny. To je zřejmé již z toho, že zatímco v čl. 26 odst. 3 Listina práci k výdělku výslovně vztahuje, v čl. 9 tak nečiní (a navíc nehovoří jen o práci, ale i o službách). Není ostatně bez významu, že v anglickém znění čl. 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je pro práci užito slovo „*work*“, zatímco čl. 8 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (zakazující nucené práce) používá slovo „*labour*“. Nadto by nedávalo žádný smysl, kdyby zhoršením podmínek nuceně pracujícího (odepřením odměny či jiného materiálního užítu) došlo k jeho vynětí z ochrany čl. 9 Listiny. Tomuto zjevnému závěru konečně odpovídá i Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 29 o nucené nebo povinné práci, jejímž prostřednictvím se Česká republika zavázala potlačit nucené nebo povinné práce (čl. 1 odst. 1), jimiž se rozumí „*každá práce nebo služba, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůzkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně*“ (čl. 2 odst. 1).

VII./B

Soulad napadených ustanovení s čl. 21 odst. 4 Listiny

42. Čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje občanům přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek. Dle čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý občan právo a možnost bez jakýchkoli rozdílů uvedených v čl. 2 a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

43. Jelikož podmínky přístupu k výkonu funkce myslivecké stráže podle návrhatele porušují čl. 21 odst. 4 Listiny, zabýval se Ústavní soud otázkou, zda lze mysliveckou stráž považovat za „jinou veřejnou funkci“ ve smyslu citovaného ustanovení Listiny.

44. Dle judikatury obecných soudů je myslivecká stráž veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 226/2014-29 ze dne 11. 12. 2014). V odborné literatuře se naopak objevil názor, že myslivecká stráž pod ochranu čl. 21 odst. 4 Listiny nespadá (viz Šimíček, V., in Wagnerová, E. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012,

s. 510). Ústavní soud se po zvážení všech souvislostí přiklání spíše k širšímu výkladu uvedeného článku Listiny.

45. Citovaný čl. 21 Listiny garantuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných. Mohou tak činit přímo (prostřednictvím institutů přímé demokracie), svobodnou volbou svých zástupců, případně ucházením se o volenou či jinou veřejnou funkci. V právech garantovaných čl. 21 Listiny jsou promítnuty základní principy České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v souladu s nimiž je zdrojem veškeré státní moci lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy), resp. ve stanovených případech přímo (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Respekt a úcta k právům garantovaným čl. 21 Listiny je tedy nezbytnou podmínkou charakteristiky České republiky jako právního státu založeného na systému zastupitelské demokracie. Prostřednictvím dalších politických práv (čl. 17 a násl. Listiny) jsou pak demokracie a politický pluralismus (čl. 5 Ústavy) posilovány a stvrzovány. Právě prostředí právního státu a (zastupitelské) demokracie pak vytváří podmínky, v nichž jsou i ostatní lidská práva a svobody dodržovány, prosazovány a chovány v úctě. Obdobně jako právo na práci tedy práva zaručená v čl. 21 Listiny představují hodnotu samu o sobě, ale i prostředek k prosazování a užívání práv dalších. Zatímco právo na práci usiluje o posílení subjektivního vnímání a užitku zaručených práv a svobod z pohledu jednotlivce, právo podílet se na správě věcí veřejných představuje předpoklad, že ostatní práva státem vůbec garantována budou.

46. Správou věcí veřejných ve smyslu čl. 21 Listiny se rozumí veřejná činnost týkající se věcí obecného zájmu prováděná v rámci výkonu veřejné moci. Veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je pak taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru, činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje. Osoby vykonávající veřejnou funkci jsou do ní zásadně ustanovovány volbou či jmenováním (srov. Šimíček, V., in Wagnerová, E. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012, s. 510). V judikatuře Ústavního soudu se za veřejnou funkci považoval např. zástupce pojistitelů ve Správní radě Ústřední pojišťovny Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (nález sp. zn. IV. ÚS 255/99 ze dne 3. 8. 1999), členství v Radě Ústavu pro studium totalitních režimů (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008), pozice soudce (nález sp. zn. I. ÚS 2420/11 ze dne 16. 11. 2011) či obecního zastupitele (nález sp. zn. III. ÚS 361/05 ze dne 24. 11. 2005).

47. Mysliveckou stráží je státem ustanovená fyzická osoba, jež je zákonem nadána relativně rozsáhlými pravomocemi a jejímž posláním je ochrana myslivosti v intencích výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Prostřednictvím funkce myslivecké stráže jakožto specifického orgánu veřejné správy (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/2000 ze dne 9. 5. 2001) a úřední osoby ve smyslu § 127 trestního zákoníku stát plní svůj ústavně zakotvený úkol (čl. 7 Ústavy) dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Myslivecká stráž se tedy bezprostředně podílí na správě věcí veřejných a je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

48. Ačkoli vnitrostátní právo může poskytovat vyšší standard ochrany než mezinárodní smlouvy o lidských právech, Ústavní soud přesto alespoň ve stručnosti dodává, že myslivecká stráž nepochybně je i výkonem veřejné služby (anglicky „*public services*“; španělsky „*funciones públicas*“, francouzsky „*fonctions publiques*“) ve smyslu čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. K již řečenému stran pojmu „veřejná funkce“ Ústavní soud poznamenává, že i když se Výbor OSN pro lidská práva ve svém Obecném komentáři č. 25 pojmem „veřejná služba“ nezabýval, z jeho praxe ve smyslu prvního opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech by plynul velmi široký výklad uvedeného pojmu, pod nějž podle výboru spadají např. i (ministrem školství jmenovaní) učitelé středních škol (William Eduardo Delgado Páez proti Kolumbii, č. 195/1985 ze dne 12. 7. 1990), učitelé na vysokých školách (Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso a Yawo S. Dobou proti Togu, č. 422/1990, 423/1990 a 424/1990 ze dne 12. 8. 1996) či soudci (Soratha Bandaranayake proti Srí Lance, č. 1376/2005 ze dne 24. 7. 2008).

49. Myslivecká stráž je tedy veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

50. Jak již bylo řečeno, dle čl. 21 odst. 4 Listiny má každý občan za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Zatímco u ostatních politických práv uvedených v oddílu druhém hlavy druhé Listina výslovně umožňuje jejich omezení zákonem (za uvedených podmínek), případně jejich výkon sama váže na splnění určitých předpokladů (čl. 18 odst. 2 a 3, čl. 23), právo garantované čl. 21 odst. 4 takto omezeno není. Z jeho znění je nicméně zřejmé jednak to, že negarantuje uchazeči právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet (jinými slovy, není povinností státu každému občanovi nějakou veřejnou funkci zajistit), a dále že předpokládá existenci určitých podmínek, které uchazeči o veřejnou funkci musí splnit. Stanovení (rovných a přiměřených) podmínek pro výkon určité funkce tak bez dalšího nepředstavuje zásah do čl. 21 odst. 4 Listiny, ale v podstatě jeho provedení.

51. Jestliže Listina tyto podmínky výslovně předpokládá a přitom na ně klade jediný požadavek, a sice požadavek rovnosti, je nutno dovodit, že je především na zákonodárci (případně ústavodárci), aby dle vlastní úvahy (avšak při respektu k požadavku rovnosti) zvolil vhodná a přiměřená kritéria, která musí uchazeči o různé veřejné funkce splnit. V tomto směru Ústavní soud již dříve konstatoval, že řešení otázky vhodnosti stanovených kritérií pro výkon určité funkce je v zásadě dáno na vůli zákonodárce (nálezný sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008).

52. Každá podmínka z povahy věci rozlišuje – mezi těmi, kdo ji splňují a o funkci se mohou ucházet, a těmi, kdo ji nesplňují a jimž je přístup k funkci z tohoto důvodu odepřen. Nerovnými podmínkami ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je oproti tomu nutno chápat v první řadě ty, které by nedopadaly stejně na všechny srovnatelné subjekty, aniž by toto rozlišování bylo přiměřené legitimnímu cíli, jež by sledovalo. O nerovné podmínky by tak šlo např. tehdy, jestliže by ženy ucházející se o jistou funkci musely být bezúhonné, zatímco muži nikoli.

53. Na tomto místě je nutno uvést, že z práva na rovné podmínky přístupu k veřejné funkci nelze dovozovat ústavněprávní požadavek totožnosti podmínek pro výkon různých veřejných funkcí. Jistá koherence ve stanovování podmínek je bezpochyby žádoucí a může svědčit o existenci či neexistenci jejich legitimního cíle, resp. přiměřenosti jeho naplnění (viz dále), avšak skutečnost, že na určitou funkci jsou

kladeny vyšší nároky než na jinou (byť třeba i velmi podobnou), sama o sobě v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny být nemůže. Jak Ústavní soud shrnul ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/07, „*Ústavnímu soudu ... nepřisluší vést zákonodárce k tomu, aby unifikoval předpoklady pro výkon různých sobě blízkých funkcí např. tím, že by sjednotil věkovou hranici pro soudce a advokáta – člena kárného senátu či požadavek vzdělání pro soudce a zástupce veřejného ochránce práv*“.

54. Je tomu tak mimo jiné proto, že stanovení podmínek pro výkon veřejných funkcí je do značné míry otázkou politickou, přičemž různé veřejné funkce nejenže kladou na své vykonavatele různé nároky (z důvodu odlišné náplně činnosti, významu apod.), ale mohou se také lišit v tom, nakolik v otázce podmínek pro jejich výkon panuje za aktuálního složení zákonodárského sboru politická shoda. Není přitom na Ústavním soudu, aby např. za situace, kdy se vládě podaří v Parlamentu prosadit zmírnění požadavků na výkon určité veřejné funkce, avšak již se jí to z jakéhokoli důvodu nepodaří u funkce obdobné, zákonodárce nahradil a s odkazem na požadavek rovnosti jednu ze zákonných úprav zrušil. Ostatně zrušit by Ústavní soud mohl samozřejmě jen úpravu přísnější, a to ač by se třeba v daném případě jevila jako vhodnější. Z těchto důvodů se uchazeči o odlišné veřejné funkce nenacházejí ve srovnatelném postavení (ve smyslu požadavku rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny).

55. Krom již uvedeného v bodě 54 tohoto nálezu budou v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny i takové podmínky, které sice platí pro všechny stejně (musí je splnit každý, kdo se o funkci uchází), ale které nesledují legitimní cíl, případně ty, v jejichž důsledku by docházelo k zjevně nepřiměřenému omezování přístupu k veřejným funkcím.

56. Tento postup odpovídá i výkladu čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ten v písm. c) vyžaduje „rovné podmínky“ pro vstup do veřejných služeb a dále stanoví, že práva a možnosti dle předmětného článku má každý občan „*bez jakýchkoli rozdílů uvedených v čl. 2 a bez neodůvodněných omezení*“. V souladu s tím i Obecný komentář č. 25 Výboru OSN pro lidská práva konstatuje, že požadavky pro jmenování (ustanovení), povýšení či odvolání musí být objektivní a rozumné.

57. Ačkoli čl. 21 odst. 4 Listiny hovoří o volených i nevolených veřejných funkcích, aniž by mezi nimi činil rozdíl, je (i s ohledem na další odstavce čl. 21) dle Ústavního soudu zřejmé, že u volených funkcí je na místě přísnější posuzování legitimního cíle, než je tomu u funkcí nevolených. Tak tomu je již proto, že omezení přístupu k voleným funkcím ve svém důsledku nepřímo omezuje demokratický proces (voliči nemohou volit osobu, kterou by si přáli). S tím pak souvisí i to, že zatímco u nevolených funkcí lze určité skutečnosti zohlednit právě jen stanovením zákonných kritérií pro přístup k nim, u funkcí volených mohou voliči sami zhodnotit, jaký význam té které skutečnosti přikládají. Apriorní vyloučení určité skupiny kandidátů tak v některých případech může ztrácet podstatnění.

58. Pokud jde o podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 12 zákona o myslivosti, není pochyb, že se uplatňuje rovně vůči všem potenciálním uchazečům. Dle názoru Ústavního soudu přitom sleduje legitimní cíl, vůči kterému není zjevně nepřiměřená.

59. Podmínka bezúhonnosti pro výkon určité funkce či veřejné služby je standardním nástrojem objevujícím se nejen v zákonech [např. § 13 odst. 1 písm. c)

zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů], nýbrž i v Ústavě (čl. 84 odst. 3, čl. 93 odst. 2 Ústavy). Její cíl bývá v obecné rovině dvojitý.

60. Předně je v něm možno spatřovat snahu zákonodárce (či ústavodárce) zajistit co nejkvalitnější výkon veřejných funkcí, kterými je významným způsobem – ať už přímo, nebo nepřímo – ovlivňován život každého jednotlivce, neboť jsou jimi spravovány věci obecného zájmu a vykonávána veřejná moc. Může jít např. o správu státního rozpočtu (ministr financí), ovlivňování politických otázek (členové Parlamentu či zastupitelstva obce) či rozhodování o konkrétních právech a povinnostech jednotlivců (uložení pokuty veřejnou stráží, rozhodování o vině a trestu soudy atd.). Ačkoli přitom dodržování zákonů je nezbytné při jakékoli činnosti, při výkonu veřejné moci je vázanost zákonem jedním z klíčových projevů právního státu (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

61. Podmínka bezúhonnosti je v tomto směru založena právě na úvaze, že u bezúhonného člověka je vyšší pravděpodobnost, že svou funkci bude vykonávat nejen dobře (bude dosahovat odpovídajících výsledků), ale i v souladu se zákonem. Tuto úvahu Ústavní soud považuje za logickou, přičemž i navrhovatel připouští, že *„osoba, která nebyla nikdy odsouzena za úmyslný trestný čin nebo za přestupek na úseku myslivosti, resp. jí nebyla podle zákona o myslivosti nikdy uložena pokuta, je s to dostat požadavku určité morální nezávadnosti s vyšší mírou pravděpodobnosti než ten, kdo takto odsouzen či postižen nebyl“*.

62. To samozřejmě neznamená, že ten, kdo spáchal trestný čin, spáchá v budoucnu další, či snad že každý bezúhonný člověk je slovy navrhovatele méně „morálně závadný“ než ten, kdo podmínku bezúhonnosti nesplňuje. Dosavadní bezúhonnost jistě není stoprocentním testem, takový test však náš ústavní pořádek nevyžaduje a dá se říci, že ani neexistuje. Ostatně podobně je tomu i u věkové hranice. Její funkcí bývá zajištění „životní zkušenosti“ potřebné pro výkon určité funkce, přesto není zdaleka vyloučeno, že někteří mladší lidé za svůj dosavadní život stihnou získat více zkušeností než jiní ve vyšším věku. Může-li zákonodárce požadovat určitou míru jistoty, že osoba vykonávající veřejnou funkci bude jednat v souladu se zákonem, pak je primárně na něm, aby stanovil kritéria, která mají k dosažení tohoto stupně jistoty sloužit. Tato kritéria nemohou být zcela libovolná, mají-li nicméně s cílem, kterého jimi má být dosaženo, přímou souvislost a určitou logickou spojitost, jako je tomu i v případě nyní posuzované podmínky, není zásadně možno tvrdit, že by nesledovala legitimní cíl.

63. Druhá funkce podmínky bezúhonnosti souvisí s požadavkem důvěry občanů ve veřejnou moc. Bezúhonnost osoby podílející se na správě věcí veřejných totiž může v určitém rozsahu zvyšovat její morální kredit v očích veřejnosti. Ona přidaná hodnota tedy v tomto smyslu není v kvalitněji odvedené činnosti, nýbrž v potenciálně lepším obrazu, jenž výkon veřejné moci osobou, která se nikdy nedopustila žádného trestného činu, může vytvářet.

64. Lze dodat, že podmínku bezúhonnosti nelze považovat za dodatečný trest za spáchání trestného činu (či dopuštění jiných provinění, kvůli kterým osoba není považována za bezúhonnou). Její podstatou a smyslem není sankcionovat či omezit jednotlivce, nýbrž pouze stanovit určitý standard pro výkon společensky významných činností. Odsouzení za trestný čin je pouze (byť nikoli dokonalým) důkazem, že daná osoba tento standard nesplňuje.

65. V obecné rovině tedy podmínka bezúhonnosti pro výkon veřejných funkcí sleduje legitimní cíl. Tak tomu je i konkrétně v případě myslivecké stráže. Již výše bylo popsáno, že myslivecká stráž disponuje širokými kompetencemi, prostřednictvím kterých může zasahovat i do osobní sféry jednotlivců (může zadržet osobu, prohlédat její vozidlo, zastřelit její kočku atd.). Výkon těchto kompetencí může být snadno zneužit, pročež je pochopitelný požadavek zákonodárce, aby jimi disponovaly osoby, u nichž je jejich zneužití nejméně pravděpodobné. Nutno pak opět připomenout, že posláním myslivecké stráže je ochrana myslivosti a tím i přírodního bohatství České republiky ve smyslu čl. 7 Ústavy. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje i na již citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 34/03, v němž vyjádřil požadavek kultivace myslivosti jako kulturní hodnoty a důsledného dodržování zákona o myslivosti a postihování individuálních prohřešků:

„Ústavní soud je si však vědom, že zejména z důvodu negativních jevů při výkonu myslivosti, které jsou spojeny s komunistickým režimem, došlo ve společnosti v předchozím období a dochází doposud k posunům ve vnímání myslivosti. K tomu, aby bylo dosaženo společensky žádoucího účelu sledovaného zákonem, je třeba systematické výchovné činnosti a důsledného naplňování principů myslivosti v praktickém životě. V individuálních případech mohl a stále může výkon práva myslivosti sklouznout pouze na úroveň zábavy, vzbuzující dojem aktivity pro vyvolené, případně k takovému výkonu myslivosti, která zasáhne do postavení vlastníků honebních pozemků nezákonným způsobem. Tato skutečnost - zneužití práva, resp. výskyt protiprávních činností - se však nemůže stát odůvodněním pro chápání současné zákonné regulace myslivosti jako protiústavní; individuální prohřešky proti myslivosti a zneužití práv z její regulace plynoucích je třeba důsledně postihovat individuálně, a tím přispívat ke změně negativních pohledů na myslivost jako na abstraktní kategorii.“

66. Vzhledem k nepopiratelnému významu myslivosti a k výše uvedenému náhledu na ni ze strany veřejnosti jsou podle názoru Ústavního soudu cíle sledované podmínkou bezúhonnosti pro mysliveckou stráž o to relevantnější. Podmínkou bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže dle § 12 zákona o myslivosti tedy zákonodárce sledoval legitimní cíl. Další otázkou však je, zda prostředky zvolené k dosažení tohoto cíle nejsou zjevně nepřiměřené, a tedy zda jejich stanovením nedošlo k zjevně nepřiměřenému omezení přístupu k veřejným funkcím. Ústavní soud je toho názoru, že přes svou přísnost podmínka bezúhonnosti, u níž se nepřihlíží k zahlazení odsouzení, pro výkon myslivecké stráže zjevným způsobem nepřiměřená není.

67. Na tomto místě Ústavní soud připomíná, že zákon výkon myslivecké stráže zapovídá pouze osobám, které *úmyslně* porušily závažná pravidla chování (viz subsidiarita trestní represe zakotvená v současnosti v § 12 odst. 2 trestního zákoníku), případně které porušily pravidla s myslivostí přímo provázaná. Odepření přístupu k funkci myslivecké stráže (u podmínky bezúhonnosti) tedy plyne výhradně z konkrétního, úmyslného (v případě trestných činů), individuálního chování jednotlivce, byť k němu mohlo dojít kdykoli v minulosti.

68. Napadená ustanovení zákona neomezují pachatele úmyslných trestných činů (resp. ty, co byli uznáni vinnými ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo kterým byla pravomocně uložena pokuta dle zákona o myslivosti) v přístupu ke všem veřejným funkcím (nejde o všeobecnou podmínku pro výkon veřejné funkce), nýbrž pouze k funkci myslivecké stráže. Navrhovatel v této souvislosti podmínky pro výkon

myslivecké strážce srovnává s podmínkami pro výkon jiných stráží. Ústavní soud již výše uvedl, že podmínky pro výkon jednotlivých veřejných funkcí nemusí být nutně systematické a odstupňované od významu funkcí, pro které jsou stanoveny. Je nicméně zřejmé, že rozsah oprávnění myslivecké strážce je odlišný od rozsahu oprávnění ostatních stráží, přičemž myslivecká stráž zejména může při plnění své činnosti aktivně používat zbraň. Nejvyšší správní soud argumentuje, že uvedená skutečnost není podstatná, jelikož myslivecká stráž nemá oprávnění užít ji jako donucovacího prostředku vůči jiné osobě, a nadto oprávněnost používat zbraň je posuzována již při zkoumání předpokladů pro vydání zbrojního průkazu. Tento argument není dle názoru Ústavního soudu relevantní, neboť zbrojní průkaz opravňuje zejména k nabývání, držení a nošení zbraně (§ 28 zákona o zbraních), přičemž jejich užívání je limitováno na střelnice (případně i na další místa, ale za dodatečných podmínek) a dále na ochranu života, zdraví nebo majetku (§ 28 odst. 5 zákona o zbraních), kdy však v některých případech (např. nutná obrana) nelze vyloučit oprávněnost užití i cizí zbraně, a toto právo se tak nutně od držení zbrojního průkazu odvíjet vůbec nemusí. Naopak myslivecká stráž užívá zbraň při výkonu veřejné moci, což je velmi významné a v nesprávných rukou potenciálně nebezpečné oprávnění bez ohledu na to, že zbraň není používána jako donucovací prostředek vůči lidem. Přísnější podmínky pro ustanovení osoby do funkce myslivecké strážce jsou tedy oproti jiným strážím na místě.

69. Navrhovatel také uvádí, že ve věci, z níž návrh na zrušení právního předpisu vzešel, stěžovatel nesplňuje podmínku bezúhonnosti pro výkon myslivecké strážce, ale splňuje podmínku bezúhonnosti pro funkci příslušníka bezpečnostních sborů, tj. například policisty, na jehož morální profil jsou taktéž kladeny vysoké nároky, přičemž dokonce mohou používat zbraň jako donucovací prostředek (§ 51 zákona o Policii České republiky). Tento argument považuje Ústavní soud za poněkud zavádějící. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů stanoví pro výkon služby hned několik podmínek, které jsou dále zpřísnovány podle služebního místa, o které se jednotlivec uchází, a to v jistém smyslu podobně, jako je tomu u zákona o myslivosti, který systematicky rozlišuje a postupně zpřísnuje požadavky pro držitele loveckého lístku, mysliveckého hospodáře a nakonec mysliveckou stráž. Argument, že by stěžovatel jednu podmínku zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů splňoval, tedy o náročnosti či přiměřenosti nyní posuzované podmínky příliš nevypovídá. Schopnost vykonávat službu řádně a podle zákona je totiž ověřována např. i určitým minimálním stupněm vzdělání [§ 13 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů] či psychologickým zkoumáním, které musí u uchazeče zjistit takové osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru (§ 15 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), nehledě na to, že uchazeči procházejí výběrovým řízením (§ 16 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Výkon služby nadto podléhá neustálé, přísné kontrole ze strany nadřízených (viz např. § 49 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), což v případě myslivecké strážce zcela absentuje. Přísnost posuzované podmínky bezúhonnosti pro výkon myslivecké strážce tak v podstatě kompenzuje absenci jiných kontrolních mechanismů, které by s ohledem na významná oprávnění myslivecké strážce byly žádoucí, ale jejichž zavedení by s ohledem na povahu funkce myslivecké strážce bylo (alespoň tedy v rozsahu, v jakém tomu je např. u příslušníků bezpečnostních sborů) jen obtížně proveditelné.

70. Lze dodat, že z obdobného důvodu není na místě ani případné srovnání s jinými veřejnými funkcemi (např. soudce, státní zástupce, člen bankovní rady České národní

banky), u nichž je podmínka bezúhonnosti stanovena mírněji, neboť i pro tyto funkce zákon vyžaduje splnění mnoha dalších přísných podmínek a jejich řádný výkon zajišťuje řadou kontrolních mechanismů. U myslivecké stráže, jak již bylo řečeno, oproti tomu tyto mechanismy vesměs absentují, přičemž další podmínky (kromě podmínky bezúhonnosti) pro ustanovení do funkce myslivecké stráže jsou poměrně mírné (viz § 12 odst. 3 zákona o myslivosti), a to navzdory širokým oprávněním mysliveckých strážů včetně práva používat při výkonu funkce zbraň (srov. k tomu i nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999, podle kterého oblast střelných zbraní – byť v tehdejších případech šlo o jejich získání a držení – je výsekem života společnosti, ve kterém lze akceptovat postup obezřetný, který je třeba pečlivě zvažovat).

71. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že u osoby ucházející se o funkci myslivecké stráže je bezúhonnost posuzována natřikrát, neboť dalšími podmínkami jsou držení platného loveckého lístku a platného zbrojního průkazu, přičemž pro lovecký lístek i zbrojní průkaz je bezúhonnost také požadována (být nikoli v takovém rozsahu). Tato skutečnost je zcela irelevantní. Držení loveckého lístku a zbrojního průkazu je vzhledem k úkolům myslivecké stráže logickým předpokladem, avšak jak lovecký lístek, tak zbrojní průkaz mají smysl i pro osoby, které mysliveckou strážou nejsou. Je pak pochopitelné, že i pro jejich držení bez ohledu na případný zájem vykonávat funkci myslivecké stráže zákon stanoví určité podmínky, a není důvod, aby tato skutečnost jakkoli ovlivňovala rozsah podmínek pro ty držitele loveckého lístku a zbrojního průkazu, kteří navíc chtějí zastávat veřejnou funkci.

72. Striktně vzato má sice návrhovátelem pravdu, že je podmínka bezúhonnosti „posuzována natřikrát“, ovšem to neznamená, že by člověk musel třikrát něco stejného aktivně vykonat (takový požadavek by skutečně mohl v jistých případech být nesmyslný a nesledující legitimní cíl). Argument Nejvyššího správního soudu přece nemůže vést k tomu, že kdo získá lovecký lístek a zbrojní průkaz, již pro ustanovení do funkce myslivecké stráže podmínku bezúhonnosti splňovat nemusí, aby tato podmínka nebyla posuzována opakovaně. Pokud Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že oproti podmínkám pro držení loveckého lístku a pro držení zbrojního průkazu je podmínka bezúhonnosti u myslivecké stráže nejpřísnější, považuje to Ústavní soud za zcela logické, neboť s mysliveckou strážou jsou spojena významná oprávnění jdoucí daleko nad rámec těch subjektivních práv, kterými disponují držitelé loveckých lístků a zbrojních průkazů. Stát totiž v § 12 zákona o myslivosti určuje, komu svěří výkon veřejné funkce a koho ustanoví úřední osobou se všemi důsledky s tím spojenými (kromě oprávnění mysliveckých strážů uvedených výše půjde také např. o zvýšenou trestněprávní ochranu a zároveň i zvýšenou trestní odpovědnost). Z logiky věci to nebude automaticky každý, kdo může být držitelem loveckého lístku a zbrojního průkazu, nýbrž pouze ten, kdo splní i dodatečné podmínky. Nevyhnutelně pak může vzniknout skupina osob, které budou dle zákonodávce dostatečně způsobilé nosit zbraň a lovit zvěř (§ 46 zákona o myslivosti), ale již nebudou dostatečně způsobilé k tomu, aby je stát ustanovil jako úřední osoby a svěřil jim výkon veřejné moci.

73. Zohlední-li tedy Ústavní soud vše právě uvedené, nemůže ani přes očividnou přísnost podmínky bezúhonnosti podle § 12 odst. 5 zákona o myslivosti dojít k závěru, že by byla zjevně nepřiměřená cílům, které sleduje, a tedy že by v jejím důsledku docházelo k porušení čl. 21 odst. 4 Listiny.

74. Ústavní soud vším právě vyřčeným netvrdí, že velice přísné podmínky bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže jsou vhodné či žádoucí. Toto posouzení je na zákonodárci a Ústavnímu soudu nepřisluší. Ústavní soud je oprávněn pouze přezkoumat, zda tyto podmínky jsou protiústavní, či nikoli. Z předložené argumentace vyplývá, že tomu tak není. Bude na zákonodárci, aby – např. i s přihlédnutím ke skutečné efektivitě a výsledkům napadené právní úpravy – vhodnost jednotlivých podmínek pro výkon myslivecké stráže posoudil a případně je změnil.

*VIII.
Závěr*

75. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 19. prosince 2017

Jaroslav Fenyk
místopředseda Ústavního soudu

Odlíšné stanovisko soudců Ludvíka Davida a Jiřího Zemánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/16

K citovanému nálezu připojujeme své odlišné stanovisko z důvodu našeho nesouhlasu s jeho výrokem i odůvodněním.

Ačkoli byly vlastním předmětem meritorního rozhodování pléna „pouhé“ zákonné předpoklady pro ustanovení myslivecké stráže (tedy fyzické osoby, resp. člena této stráže), nastolil návrh Nejvyššího správního soudu na konkrétní kontrolu ustanovení § 12 odst. 4, 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o myslivosti“), dosti palčivý problém ústavnosti těchto ustanovení, jak o tom ostatně svědčí až neobvyklý rozsah odůvodnění plenárního nálezů.

Ústavnost posuzovaných ustanovení závisela na dvou otázkách, jejichž společným výstupem by byl - při kladné odpovědi na ně – závěr o porušení základního práva občana na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Přitom výkon myslivecké stráže nepochybně veřejnou funkcí, byť dobrovolnou a bezplatnou, je.

První otázkou bylo, zda kvalifikační předpoklad bezúhonnosti, nezbytný pro výkon myslivecké stráže, nebyl sám o sobě stanoven nepřiměřeně přísně.

Druhou a související otázkou se pak stalo, zda na osobu navrhovanou za mysliveckou stráž nebyl uvalen požadavek nesouměřitelný s jinými srovnatelnými veřejnými funkcemi. Kladná odpověď by tu vedla též k závěru o rozdílném zacházení s uchazeči o výkon veřejných funkcí, a to bez objektivního a rozumného zdůvodnění.

I.

Odpověď na první z obou otázek je podle našeho názoru předurčena doktrinálním přístupem k deliktnímu sankcionování fyzických osob ve spojitosti s následky, jež sankce vyvolává v dalším životě takové osoby. Podle jeho výchozí premisy nesmí potrestání obecně vyloučit nebo nepřiměřeně omezit přístup sankcionované osoby k právům, která jí v budoucnu vzniknou nebo vzniknout mohou. V dramatické podobě se tento přístup objevil ve věci *Vinter a další proti Spojenému království* (rozsudek velkého senátu ESLP č. 66069/09, 130/10 a 3896/10 ze dne 9. 7. 2013), v níž soud přiznal skrze porušení čl. 3 Úmluvy doživotně odsouzenému právo na přezkoumání možnosti být podmíněně propuštěn (vedle konstatování o porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu hrál ve věci roli také rozpor s lidskou důstojností; podrobněji komentář J. Zapletalové Kolářkové in *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva* č. 2/2014, s. 103-112). Český Ústavní soud se přihlásil k popsání přístupu nálezem sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 ve věci posuzování žádosti odsouzeného recidivisty o podmíněné propuštění, v níž konstatoval porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a zásady *nulla poena sine lege* podle čl. 39 Listiny. Dovodil, že podmíněné propuštění z trestu odnětí svobody sice není nárokové, ale musí být otevřeno všem odsouzeným včetně recidivistů a odsouzených k výjimečnému trestu. Lze jen dodat, že v obecné rovině je v trestním právu výrazem téhož přístupu institut zaházení odsouzení.

S trestní sankcí tedy nemůže být spojena jen represe či ochrana společnosti. Odsouzený (potrestaný) nesmí být zbaven *práva na naději*, tedy na naději do budoucna svázanou s nápravnou funkcí trestu.

Předestřené úvahy měly být, za použití argumentu *a maiori ad minus*, akceptovány i při rozhodování o ústavnosti nyní přezkoumávaných ustanovení. Případ, který vedl Nejvyšší správní soud k návrhu na zrušení části § 12 zákona o myslivosti, dosahuje až k absurditě. Občan – aktivní myslivec, zjevně splňující ostatní zákonné předpoklady výkonu funkce myslivecké stráže, nebyl v roce 2014 do funkce správním orgánem

ustanoven, poněvadž byl v roce 1976 pravomocně odsouzen za trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví podle § 132 odst. 1 písm. a) tehdejšího trestního zákona, tj. podle nejnižší právní kvalifikace příslušné skutkové podstaty s výší škody počínající od částky 1 500 Kčs. Těžko se dá najít jiný případ, kdy by mohlo nynější negativní rozhodnutí správního orgánu vyvolat z hlediska obecné spravedlnosti větší rozpaky. Pokud by mělo být na popsanou situaci nahlíženo izolovaně prizmatem proporcionality správního rozhodnutí v relaci k legitimnímu cíli zákona, pak je tu nasnadě závěr vyznívající ve prospěch uchazeče o funkci myslivecké strážce.

II.

Druhá výše formulovaná otázka požaduje srovnat napadenou právní úpravu s těmi, jež lze označit za relevantní; v tomto ohledu nepovažujeme srovnání provedené plénum za úplné (srov. body 68-72) a samotné stanovení předpokladů výkonu veřejné funkce se nám také „do značné míry“ nejeví jako otázka politická (srov. bod 54).

Bezúhonnou podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, není fyzická osoba, která byla pravomocně uznána vinnou některým ze závažných úmyslných trestných činů vyjmenovaných v ustanovení § 22 odst. 1 písm. a), za který jí byl uložen trest odnětí svobody přesahující 12 let (mladistvému v rozmezí 5 až 10 let). V případě uložení trestu odnětí svobody v rozmezí 5 až 12 let nebo uložení téhož trestu nad hranici 5 let za další vypočtené úmyslné trestné činy musí uplynout od ukončení výkonu trestu alespoň 20 let (písm. b) téhož odstavce). Byl-li uložen nižší nepodmíněný trest odnětí svobody za kterýkoli jiný úmyslný trestný čin nebo za trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s držením, nošením či používáním zbraně nebo střeliva, je pro splnění předpokladu bezúhonnosti nezbytné, aby od právní moci rozsudku či od ukončení výkonu trestu uplynula doba diferencovaně stanovená (dle výše trestu) v rozmezí od 3 do 10 let (podrobněji odst. 1 písm. c), d) téhož ustanovení). Všechny tyto skutečnosti se zjišťují z opisu z evidence Rejstříku trestů.

Podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen či oprávněně stíhán (došlo k podmíněnému zastavení trestního stíhání, schválení narovnání soudem) za úmyslný trestný čin nebo za nedbalostní trestný čin spáchaný jednáním kolidujícím s posláním strážníka. Rozhodné období, během něhož tyto skutečnosti brání splnění předpokladu bezúhonnosti, běží po dobu 5 let od data konečného rozhodnutí ve věci samé (k detailům viz § 4a odst. 1 posledně citovaného zákona). Tato bezúhonnost se prokazuje pouze výpisem z Rejstříku trestů, nikoli opisem z jeho evidence.

Stanovení předpokladů bezúhonnosti nezbytné k vydání zbrojního průkazu či k výkonu funkce obecního strážníka tedy kombinuje (a zřejmě nikoli jen zde) faktory závažnosti případných deliktů, délky období uplynulšího od výkonu sankce nebo rozhodnutí o ní a konečně použití (pouze) výpisu či (šířeji) opisu z Rejstříku trestů jako zdroje relevantních informací. Ve srovnání s těmito úpravami vykazují nyní přezkoumávaná ustanovení zákona o myslivosti mimořádnou míru přísnosti. Překážkou závěru o bezúhonnosti je tu pravomocné odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin, nebo uznání vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti, či uložení pokuty podle zákona o myslivosti. K žádnému z deliktů se neváže *žádná moderační doba*, po jejímž uplynutí by již nebyly překážkou bezúhonnosti. Zdrojem posouzení bezúhonnosti je opis z evidence Rejstříku trestů. K zahlázení odsouzení se nepřihlíží.

Pro tak striktní předpoklady podle našeho názoru chybí jakékoli objektivní a rozumné zdůvodnění. Odůvodnění nynějšího plenárního nálezu podporuje napadenou právní úpravu účelem „vyšší pravděpodobnosti dosahování odpovídajících výsledků“ (bod 61), požadavkem důvěry občanů ve veřejnou moc (bod 63) a zmiňuje „posuny ve vnímání myslivosti“ popsané již dřívější judikaturou Ústavního soudu s tím, že vyžadují

„systematickou výchovu i důsledné naplňování principů myslivosti“ (bod 65). Přísnost předpokladů bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže podle pléna „v podstatě kompenzuje absenci jiných kontrolních mechanismů, které by s ohledem na významná oprávnění myslivecké stráže byly žádoucí“ (bod 69).

Domníváme se však, že se touto apologetikou snaží Ústavní soud, nevyhnutelně s malým úspěchem, dořici to, co snad mělo motivovat k přísnosti zákona samotného zákonodárce. Není ostatně též vyloučeno, že se v období postmoderního chaosu, postupně rušícího napětí mezi legitimitou a legalitou, aniž by odstup mezi oběma byl vzat v úvahu, zrodil při právní úpravě předpokladů bezúhonnosti myslivecké stráže prostý lapsus zákonodárce. Zařadil-li se dobrovolný a neplacený člen myslivecké stráže mezi potenciálně mimořádně bezúhonné veřejné funkcionáře, pak zde byl neproporčně použit, obrazně vyjádřeno, onen pověstný „kanón na vrabce“.

* * *

Podle našeho názoru mělo plénum Ústavního soudu oba napadené odstavce 4 a 5 ustanovení § 12 zákona o myslivosti, působící ve vzájemné provázanosti, zrušit.

Ludvík David

Jiří Zemánek

Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k výroku a odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/16

Podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k výroku a k odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 8/16.

1. Předmětem řízení v této věci byl návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení těch ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), která upravují možnost přístupu k veřejné funkci myslivecké strážce, a ve svém důsledku vedou k doživotnímu zbavení této možnosti. Tvrdím, že návrhu mělo být vyhověno a že většina Ústavního soudu nezhodnotila všechny podstatné okolnosti, které byly pro posouzení předmětného návrhu významné, jakkoli ve zbývajících částech oceňují důkladnost její argumentace.

2. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 12 odst. 4 a 5 zákona o myslivosti nelze vyložit ústavně konformně a že proto v případě stěžovatele, který se na něj obrátil s kasační stížností, dochází k porušení práva na svobodnou volbu povolání či na výkon veřejné funkce, práva na rovné zacházení a práva nebýt diskriminován na základě jiného postavení, protože se tato ustanovení dostávají do rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). S argumenty předestřenými navrhovatelem – co se ovšem možnosti ucházet se o veřejnou funkci týče – se ztotožňuji; navíc považuji napadenou právní úpravu za nedostatečně odůvodněnou a nadměrný zásah do ústavně zaručeného práva na rovný přístup k veřejné funkci myslivecké strážce.

3. Podstatou řešené věci bylo použití opisu z rejstříku trestů pro posouzení splnění požadavku bezúhonnosti osoby, která byla navržena na funkci myslivecké strážce. Opis z rejstříku trestů přitom uvádí i údaje o již zahlazených trestných činech. Otázka ústavnosti, či lépe možné neústavnosti, zde byla spojena s tím, že v opisu jsou vykázána odsouzení za úmyslné (byť již zahlazené) trestné činy, což má za následek doživotní vyloučení z možnosti vůbec ucházet se o funkci myslivecké strážce, tedy nikoli pouze stanovení kritéria pro posouzení vhodnosti jmenování takového uchazeče orgánem státní správy myslivosti. Většina Ústavního soudu zde sice správně dospěla k závěru, že je třeba odlišit možnost stanovení podmínek výkonu povolání a výkonu veřejné funkce, následně se však již soustředila až na v pořadí druhou otázku, na kterou bylo třeba odpovědět, tedy na to, zda se jedná o rovný přístup, ač to je v případě absolutního vyloučení v podstatě otázkou zbytečnou. V posuzované věci však nebylo rozhodující, zda je zajištěno právo na rovný přístup, nýbrž zda vůbec je zajištěn přístup k uvedené veřejné funkci. Na to odpověď chybí, ačkoli v případě, kdy je někdo dokonce doživotně vyloučen z požívání jednoho ze základních politických práv, nutně vyvstává problém, zda bylo či nebylo (podle mého názoru bylo) zasaženo do podstaty a smyslu takového práva v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Taková osoba nejenže je zbavena práva vůbec se ucházet o veřejnou funkci, nýbrž i účastnit se soutěže o ni z hlediska prokázání dalších předpokladů ve srovnání s jinými kandidáty a soutěže s nimi (až zde začíná rovný přístup).

4. Hodnotit „rovný“ přístup mělo proto smysl až poté, co bylo posouzeno, zda je namíste zamezit vůbec „jakýkoliv“ přístup, a to doživotně bez možnosti pokusu o nápravu chování a prokázání nápravy pachatele, tak jako je tomu u jiných veřejných funkcí (i obecně) a jak to nakonec správně řeší i samotný zákon o myslivosti v § 35 odst. 1 písm. a). Většina tuto otázku vlastně pominula, i když naopak považovala za potřebné vyjádřit se např. k otázkám přihlednutí k opisu z rejstříku trestů při hodnocení recidivity u některých trestných činů (bod 31 odůvodnění), nebo dokonce k otázce rovnosti přístupu k voleným a jmenovaným funkcím ve vazbě na právě probíhající politickou diskuzi na toto téma (bod 57), ačkoli se o volenou funkci nejedná.

5. Základní otázka, zda lze někoho zbavit určitého práva bez ohledu na závažnost jednání, uložený trest, dobu, která uplynula od jeho spáchání, jeho vztah k veřejné funkci, která by měla být vykonávána, další chování takového „pachatele“ (rozuměj po výkonu trestu) atd., vyřešena není. To je v rozporu s rovností v důstojnosti, která je absolutní hodnotou, a proto je sporné rozvíjet úvahy o možnosti „přiměřeného“ zásahu do ní. Tyto závěry většiny stěží obstojí v obecné rovině, vůbec pak ne v případě potřeby odpovědi na konkrétní otázku Nejvyššího správního soudu. O přiměřenosti by bylo možno hovořit např. tehdy, kdyby byla stanovena určitá doba pro prokázání, že se pachatel napravil, ale těžko v případě, kdy takovou šanci vůbec nedostane (je tedy nenapravitelný?), a to, i když se jistě nemusí jednat o zásah do důležité složky jeho existence (např. oproti doživotnímu zákazu výkonu určitého povolání). Komparandum a komparátum se v takovém případě může použít jen pro jmenované veřejné funkce, ke kterým je doživotně zamezen přístup z důvodu úmyslného trestného činu, nikoli naopak pro odůvodnění, proč se tak v jiných případech (např. policisté) nestalo. Problém tak nebyl dořešen ani v obecné rovině, ani v rovině konkrétního posuzovaného případu.

V Brně dne 19. prosince 2017

Jan Filip