



ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ
Marvanová - Savić - Karešová

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	14-01-2013 3
4x 7 30 PM	krát přílohy: 9
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: <i>M. Savić</i>	

V Praze dne 14. 1. 2013

Věc: Návrh na zahájení řízení o zrušení ustanovení jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky

Navrhovatel: Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

Právně zast.: JUDr. Hanou Marvanovou, advokátkou, č. osv. ČAK 01812 se sídlem Újezd 19, Praha 1, 110 00 Praha 1



Účastníci řízení: Prezident republiky, Pražský hrad, 119 08 Praha 1

Vláda České republiky, nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1

K zaslání Veřejnému ochránci práv podle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Nepředchází

Napadený právní předpis:

Ustanovení čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, ze dne 1. ledna 2013

Vzhledem k naléhavosti věci žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně.

4x

Příloha: plné moci 30 senátorů Parlamentu ČR



ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. Hana Marvanová - Mgr. Dita Savić

JUDr. Marcela Karešová - Mgr. Ing. Ladislav Málk (spolupracující advokáti)

hanamarvanova@gmail.com
hanamarvanova@volny.cz

ÚJEZD 19, PRAHA 1 - MALÁ STRANA, 118 00

Tel.: +420 257 311 210
Fax: +420 257 317 238

Dne 2.1.2013 bylo ve Sbírce zákonů uveřejněno rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii ze dne 1. ledna 2013.

Navrhovatel podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, který odůvodňuje takto:

I. Úvod

Cílem tohoto návrhu není zpochybňovat právo prezidenta republiky vyhlášovat amnestii podle čl. 63 písm. k) Ústavy. Nicméně i prezident republiky, která je demokratickým právním státem, se musí pohybovat v mezích daných ústavním pořádkem, zejména imperativem demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana a na principech dělby moci a vlády práva.

V čl. II rozhodnutí o amnestii prezident republiky ze dne 1. ledna 2013 (dále „napadené ustanovení“ nebo „čl. II rozhodnutí o amnestii“) nařizuje, 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.

Z dikce čl. II a znění trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) pak vyplývá, že maximální hranice trestní sazby deset let je týká i nejzávažnějších úmyslných trestných činů proti majetku (např. krádež, zpronevěra, podvod, pojistný podvod, úvěrový podvod, legalizace výnosů z trestné činnosti, lichva, porušení povinnosti při správě cizího majetku, poškození věřitele, zvýhodnění věřitele, pletichy v insolvenčním řízení) a nejzávažnějších trestných činů hospodářských (např. zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby, zneužití informace a postavení v obchodním styku, pletichy při veřejné soutěži a při veřejné dražbě). Podle platného trestního zákoníku se tedy jedná o zločiny, což jsou všechny úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí vyšší než 5 let, nicméně abolicie zahrnuje i trestné činy, které jsou podle platného trestního zákoníku považovány za zvláště závažné zločiny a mají horní hranici trestní sazby nejméně 10 let (§ 14 odst. 3 tr. zák.). Jedná se o trestné činy, v nichž mohla být způsobena škoda nebo získán prospěch velkého rozsahu (částka převyšující 5 mil. Kč).

Vzhledem k tomu, že se jedná o trestné činy spáchané za účinnosti předchozího trestního zákona č. 140/1961 Sb. platného do 31.12.2009, dotkne se čl. II rozhodnutí o amnestii i dalších závažných úmyslných trestných činů, u nichž předchozí trestní zákon stanovil sazbu do 10 let, například i trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele nebo zločinné spolčení. Dle vyjádření Nejvyššího státního zástupce JUDr. Pavla Zemana¹ se čl. II rozhodnutí o amnestii bude vztahovat na 100-150 trestních věcí, z toho 18 velkých kauz se škodou v rozmezí 300 mil. Kč – 1,75 mld. Kč. Počty poškozených v jednotlivých případech se pohybují od jednotlivce po tisíce osob. Je tedy zřejmé, že **čl. II rozhodnutí o amnestii dopadá na velké množství případů rozsáhlé úmyslné hospodářské a majetkové trestné činnosti s mnoha tisíci poškozenými a s celkovou škodou v řádech miliard Kč.**

¹ Novinky.cz: Amnestie by se mohla týkat 18 velkých kauz. Článek publikovaný 9.1.2013. Přístup 14. 1. 2013. Dostupný na internetové stránce <http://www.novinky.cz/domaci/289810-amnestie-by-se-mohla-tykat-18-velkych-kauz.html>

Poškození touto závažnou hospodářskou trestnou činností byli v důsledku rozhodnutí o amnestii připraveni o reálnou možnost dosáhnout odškodnění, tedy vrácení svého majetku nebo alespoň jeho části. Právo na majetek je jedním ze základních práv a stát má podle ústavního pořádku i mezinárodních smluv povinnost ho ochránit, aniž by postupy k prosazení základního práva byly zbytečně nákladné. Podle našeho názoru rozhodnutí prezidenta republiky o zastavení trestních stíhání, která podmiňují uplatnění majetkových práv poškozených, má stejný účinek jako zbavení těchto majetkových práv, a jsou tudíž v rozporu s povinností státu ochránit základní právo poškozených na majetek, o který byli pachateli trestné činnosti připraveni.

Tímto rozhodnutím o amnestii v čl. II byla rovněž **podlomena všeobecná důvěra občanů v demokratický právní stát, jehož *raison d'être* je mimo jiné cestou soudní moci řádně a spravedlivě rozhodovat o vině a trestu za trestné činy, čímž byly zpochybněny základní hodnoty demokratického právního státu,** neboť podle Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou právě nezávislé soudy povolány k rozhodování o zásazích do základních práv, vině a trestu.

Vzhledem k tomu, že v důsledku napadeného ustanovení přijdou tisíce poškozených o majetkové hodnoty ve výši desítek miliard korun, které v řadě případů rodiny strádaly po dlouhou dobu a jako poškození v trestních řízeních legitimně očekávali, že o jejich nároku bude řádně rozhodnuto v souladu s trestním řádem, považuje skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR za nutné využít návrhového oprávnění a předložit uvedený normativní akt prezidenta republiky k přezkumu ústavnosti Ústavnímu soudu.

Návrh na zrušení právního předpisu se neopírá o dílčí zásah, ale o masivní zásah ve velkém počtu případů se škodami velkého rozsahu, čímž se zvyšuje intenzita tohoto zásahu co do počtu osob, které byly v důsledku napadeného ustanovení o své základní právo připraveny (tisíce až desetitisíce osob). Skupina senátorů je přesvědčena, že tak velký zásah do ústavně zaručených práv velkého množství poškozených, a tím zpochybnění základních principů právního státu, vyžaduje od všech ústavních orgánů bezodkladné kroky. Skupina senátorů se proto obrací na Ústavní soud, který je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti.

Navrhovatelé spatřují protiústavnost čl. II rozhodnutí o amnestii v porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy (demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana), čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (státní moc lze uplatňovat jen v zákonných mezích), porušení základních lidských práv dle čl. 11, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ochrana majetku, právo na spravedlivý proces) a čl. 82 a 90 Ústavy (nezávislá ochrana základních práv soudem, dělba moci).

II. Přípustnost návrhu

Podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je návrh na zrušení jiného právního předpisu [než zákona] nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy oprávněna podat skupina nejméně 10 senátorů. V tomto případě podává návrh na zrušení čl. II rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb., o amnestii, ze dne 1. ledna 2013 skupina 30 senátorů. Podle názoru navrhovatelů je rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii jiným právním předpisem ve smyslu zákona o Ústavním soudu, neboť

má z důvodů uvedených v této části normativní povahu, a Ústavní soud tak může v mezích své kompetence přezkoumat jeho soulad s ústavním pořádkem. Splněním formálních předpokladů návrhového oprávnění a tvrzením rozporu s ústavním pořádkem je naplněna aktivní legitimace navrhovatelů.

Vyhlášení amnestie je zvláštním právním aktem prezidenta republiky. Ústava rozlišuje mezi milostí individuální a milostí hromadnou, která se nazývá amnestie. Amnestie může spočívat také v abolicí. Abolicí se rozumí nařízení prezidenta republiky, aby se trestní řízení hromadně určeného okruhu osob zastavilo nebo aby se v něm nepokračovalo. Napadený čl. II rozhodnutí č. 1/2013 Sb., o amnestii, ze dne 1. ledna 2013, obsahuje abolicí v následujícím znění:

„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.“

Tímto rozhodnutím prezident republiky vydává příkaz policejním orgánům, státním zástupcům a soudům, aby nepokračovali v trestním stíhání určité skupiny osob obviněných nebo obžalovaných ze spáchání trestných činů (zvolená horní hranice trestní sazby odpovídá podle platného trestního zákoníku zvláště závažným zločinům, nicméně trestné činy budou podle něho posuzovány jen tehdy, pokud stanoví mírnější úpravu než trestní zákon z roku 1961).

Právo prezidenta republiky udělovat amnestii zakládá čl. 63 písm. k) [dříve písm. j)] Ústavy a provádí ho zejména § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který stanoví, že 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.

Prezident republiky při výkonu své pravomoci vydává jednak akty ústavní a jednak akty správní.² Máme za to, že akt prezidenta republiky, kterým vyhláší amnestii, patří mezi jeho ústavní akty normativní povahy.

II. a) Lze rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii řadit mezi právní předpisy?

Ústava České republiky uvádí v čl. 87 odst. 1 písm. b), že Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů [než zákonů] nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Právním předpisem je takové rozhodnutí orgánu veřejné moci, které obsahuje právní normy jako předem daná pravidla chování.³

Doktrína pak v souladu s Merklovou teorií síly právního předpisu rozlišuje právní předpisy originární povahy a derivativní (odvozené) povahy a mezi právní předpisy derivativní povahy

2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 4/2005-42:
„Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomoci prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako správního úřadu sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele.“

3 Gerloch, A.: Teorie práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

řadí nařízení vlády, rozhodnutí prezidenta republiky obecně normativní povahy, právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů a nařízení rady obce a rady kraje v přenesené působnosti. **Gerlochova učebnice teorie práva pak výslovně řadí nařízení prezidenta republiky o amnestii mezi rozhodnutí prezidenta republiky obecně normativní povahy, které je právním předpisem,** a vyslovuje zásadu *secundum et intra legem*, kterou se derivativní právní předpisy musí řídit, neboť vznikají na základě delegace zákonem.⁴ V daném případě je derivativní povaha amnestie evidentní, neboť je odvozena (nikoliv ve smyslu delegace, ale ve smyslu obsahovém) od trestních zákonů. Amnestie patří mezi prameny trestního práva, nicméně přesněji řečeno neupravuje jeho pravidla, ale výjimky z těchto pravidel. Rozhodnutí o amnestii se pak řadí mezi právní předpisy hlavy státu, které jsou vydávány podle Ústavy. Povaze právního předpisu také svědčí užití pojmu „nařízení“ v čl. II napadeného rozhodnutí, které lze podle našeho názoru podřadit pod nařizovací pravomoc moci výkonné, kterou v uvedeném případě nezasahuje do moci zákonodárné, jak je u moci nařizovací typické, nýbrž do moci soudní.⁵

Ačkoliv se objevuje i názor, že jde pouze akt aplikace práva, v teorii práva a v procesním právu trestním převládá výše uvedená charakteristika, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení amnestie je pramenem trestního práva, obsahuje právní normy⁶, jde proto o právní předpis. V důsledku toho i někteří vyslovují otázku jeho možné přezkoumatelnosti Ústavním soudem.⁷

4 Gerloch, A.: Teorie práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, dále upřesňuje: „[Derivativní právní předpisy] musí být vydány *secundum et intra legem*, tj. na základě zákona a v jeho mezích, v rozsahu zákonného zmocnění. Jedná se vlastně o extenzi exekutivy do legislativy na základě blanketové normy obsažené v zákoně (tzv. delegované zákonodárství, tj. přenesení zákonodárné moci na orgány moci výkonné). V současnosti by bylo neústavní, kdyby zákon byl zcela blanketní povahy; zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu má stanovit předmětné meze delegace.“

5 Krejčí: Moc nařizovací a její meze. Praha, 1923.

6 Kratochvíl a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vyd. C. H. Beck: Praha, 2009. marginálie 584 a násl.: „Na základě čl. 62 písm. g) a čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy je prezidentu republiky přiznáno ústavní právo udílet milosti a amnestie. Prezident může uložit milost individuálnímu pachateli za jeho spáchaný trestný čin nebo i normativním aktem, tj. amnestií celým skupinám osob. Taková amnestijní rozhodnutí jsou zvláštním pramenem práva a jsou publikována ve Sbírce zákonů.“

Pavliček, V.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 519: „Amnestie tedy není směřována k jednotlivci, ale ke skupinám jednotlivců nebo k určitým druhům trestných činů. Má tedy povahu normativního aktu. Na rozdíl od zákonů však neupravuje budoucí konání subjektů, ale zrušuje zákonem předvídané důsledky již učiněných skutků.“

Oto Novotný kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část 1. 6. přepracované vydání: „Mezi prameny trestního práva patří i amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky, vydaná na základě ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR.“

7 Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 153 a násl. Výslovně například L. Vyhnálek v komentář k čl. 62 písm. j) [nyní k písm. k)] Ústavy, s. 775 uvádí: „Komentované ustanovení navazuje na čl. 62 písm. g), když ve výčtu kontrahovaných pravomocí prezidenta uvádí „udělování“ amnestie. Terminologicky se nejedná o výstižnou formulaci, neboť amnestii s ohledem na její povahu možno vyhlásit, popř. o ní rozhodnout, nikoliv udělit, protože jde o rozhodnutí normativní povahy. Amnestie se vyhláší, protože rozhodnutí prezidenta má povahu zvláštního právního předpisu, i když nemá všechny jeho znaky obsahové (je abstraktní a obecný, nikoliv např. opakovatelný), formální (název, právní síla, je však publikováno ve Sbírce zákonů) a funkcionální (neplní roli právního předpisu, naopak plní funkci výjimky). Rozborem amnestijních rozhodnutí lze dospět k závěru, že jsou charakterizována obecně trestem (výší, druhem), výčtem skutkových podstat, druhem trestné činnosti a její závažností, věkem a obecnými znaky osob, kterých se má týkat (věk, pohlaví). Rada autorů považuje takové rozhodnutí za právní předpis (Klíma a kol., s. 493 však uvádí, že jde o akt aplikace práva s určitými normativními prvky nezrušitelný zákonným postupem), čímž vzniká rovněž otázka možného přezkoumání Ústavním soudem.“ In: Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

Základním kritériem posuzování toho, zda jde o právní předpis, je obecnost normy, tj. zda má rozhodnutí prezidenta republiky právně normativní obsah. Ústavní soud totiž již dříve uvedl⁸

„Dle přesvědčení Ústavního soudu klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy, jež je vytvářena abstrahováním z rozdílných částí jednoho právního předpisu. [...]“

Judikatura soudu tuto podmínku dále rozvádí: *„Stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků.“* K tomuto rozlišení přistoupil i Ústavní soud ve věci cenového výměru,⁹ když zde akcentoval obsahové hledisko a zařadil uvedené rozhodnutí jako právní předpis v širším smyslu slova. Jak navíc uvedl Ústavní soud při přezkumu rozhodnutí vlády týkajícího se veřejného zdravotního pojištění,¹⁰ *„pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat za formu práva.“* Pokud tedy Ústava odkazuje jednak na trestní zákony, které upravují tresty za trestné činy, a jednak na amnestie, které upravují časově specifikované výjimky z ukládání trestů podle trestních zákonů nebo trestního stíhání, je třeba oba prameny považovat za formy práva, které jsou navíc sepsané, tj. předpisy.

Lze shrnout, že rozhodnutí o vyhlášení amnestie splňuje obsahové znaky právního předpisu, které nauka rozlišuje a k nimž se ve své judikatuře přiklonil i Ústavní soud:

- *Závaznost.* Rozhodnutí prezidenta o vyhlášení amnestie se vyznačuje atributem platnosti (čl. 63 odst. 3 Ústavy), který v daném kontextu znamená, že se amnestie stává součástí právního řádu, což je typickým znakem právního předpisu. Je závazná pro orgány činné v trestním řízení a dává občanům vynutitelné právo na její realizaci.¹¹ Orgány činné v trestním řízení jsou podle takto předepsaných pravidel povinny postupovat.
- *Formální určitost.* Rozhodnutí o amnestii se od roku 1960 uveřejňuje ve Sbírce zákonů,¹² má tedy určitou právní formu, kterou stát uznává za pramen práva.
- *Obecnost předmětu a subjektů.* Ačkoliv je amnestie výjimkou z trestního zákona, obsahem není nahrazení soudního rozhodnutí v konkrétní věci. Předmět je vymezen nikoliv konkrétním trestním řízením vedeným proti konkrétnímu pachateli, ale všemi trestními řízeními naplňujícími hypotézu normy, předmět a subjekty právní normy jsou tedy vymezeny obecně.
- *Vynutitelnost.* Samotný předpis konstituuje subjektivní práva. Na jeho základě musí soudy rozhodnout, zda je obviněný účasten amnestii (srovnej § 368 trestního řádu).

Navrhovatelé odkazují rovněž na komentář k zákonu o Ústavním soudu (Wagnerová a spol.), kde na str. 248 je uvedeno, že

„společným znakem jiných právních předpisů je, že existují ve formě předvídané Ústavou nebo zákonem (způsob přijetí, publikace, platnost a účinnost) a jsou co do

8 Nález Pl. ÚS 24/99

9 Nález Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002

10 Nález Ústavního soudu ze dne 23. května 2000 ve věci návrhu na zrušení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 167/2000 Sb.

11 Pavlíček, V., Hřebejk, J.: cit. dílo.

12 Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém, 2. vydání, Linde Praha, Praha 1998, ISBN 80-7201-110-3

obsahu schopny vyvolat obecné normativní právní účinky (regulativnost a obecná právní závaznost). Uvedený výčet není konečný, materiální pojetí právních norem vedla v minulosti k přezkumu i dalších pramenů práva, které co do formy nesplňovaly náležitosti právního předpisu, avšak obsahovaly ustanovení normativní povahy“.

Na újmu tomu není ani fakt, že tento normativní právní akt je jen omezeně opakovatelný (takovou povahu mají např. všechna přechodná ustanovení nebo ustanovení zákonů o přeměně práva jako § 871 občanského zákoníku, ale také ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii nebo jiné obecně konkrétní akty, které ústavní pořádek připouští).

K obdobnému závěru, že **rozhodnutí prezidenta republiky normativní povahy kontresignované předsedou vlády je nutno považovat za právní předpis**, dospěl Ústavní soud v případě rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v kauze *Melčák*.¹³ Ústavní soud zde uvedl následující závěr o povaze rozhodnutí prezidenta republiky:

„V usnesení ze dne 1. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-16 o odkladu vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Ústavní soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.“

V tomto nálezu tedy uvedené rozhodnutí prezidenta republiky normativní povahy subsumoval pod pojem „jiný právní předpis“, který je užit v § 73 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle našeho názoru je s ohledem na jednotu právního řádu uvedený ústavní pojem třeba vyložit totožně i v kontextu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, který specifikuje aktivní legitimaci k návrhu na zrušení „jiného právního předpisu“. Maximu vnitřní obsahové bezrozpornosti, konzistentnosti a jednotu zdůraznil ve své judikatuře i Ústavní soud.¹⁴

Máme dokonce za to, že pokud Ústavní soud považuje za normativní akt vyhlášení voleb prezidentem republiky (v citovaném nálezu¹⁵ ho označuje doslova za „normu opatření“), tím spíše by měl přiznat postavení normativního aktu rozhodnutí prezidenta o amnestii, neboť takové rozhodnutí není jen jednorázové, ale může mít účinky po delší dobu.

13 Nález Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009.

14 Pl.ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010: „Tím však Nejvyšší správní soud opomíjí maximu vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu. Právní řád založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), bod 50].“

15 Usnesení Pl. ÚS 24/09: „Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je tzv. normou opatřením, jež se naplní k určitému časovému okamžiku (15. říjnu 2009). V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 v souvislosti s přezkumem ústavnosti norem opatření v řízení o kontrole norem Ústavní soud konstatoval: „Právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanoví právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem ex nunc, a nikoli ex tunc (§ 70 a 71 zákona č. 182/1993 Sb.). Smyslem takto koncipovaného ústavního soudnictví je zabránit vzniku možných protiústavních právních následků v případech, kdy posuzovaný právní předpis alespoň hypoteticky předpokládá do budoucna vznik právní skutečnosti, jež by takovou protiústavnost mohla vytvořit.“ O posledně uvedený případ zde však nejde.

Na tato kritéria nemá ani dopad,¹⁶ že zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, zavádí dvě legislativní zkratky, a to „právní předpisy“ (§ 1) a „další právní akty“ (§ 2), a pod druhou zmíněnou kategorií řadí i všechna normativní rozhodnutí prezidenta republiky. Jak totiž vyplývá z citovaného nálezu Ústavního soudu, normativní rozhodnutí prezidenta republiky mají smíšenou povahu – jednak jsou normativními právními akty a jednak akty aplikace práva. Úvaha, podle které vedle právních předpisů a rozhodnutí přezkoumatelných ve správním soudnictví existují i další formy právních aktů orgánů výkonné moci, které nepodléhají ani přezkumu ústavnosti Ústavním soudem, navíc nemá oporu v našem právním řádu a zjevně vytváří nepřijatelný prostor pro libovůli a porušování základních zásad právního státu.¹⁷

II. b) Přezkoumatelnost ústavních a správních aktů prezidenta republiky

Ze zásad demokratického právního řádu i judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu několika posledních let, které jsou však v souladu s historickým chápáním postavení prezidenta republiky, vyplývá zásada, že rozhodnutí prezidenta republiky obecně přezkoumat lze. Musí být ovšem dána působnost přezkumného orgánu (soudu), který se ani z důvodu ochrany práva nebo právem chráněného zájmu nesmí ocitnout *ultra vires*. Jak jsme uvedli v předchozí části, k tomu v případě normativního aktu nedochází, neboť je založena pravomoc Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) za podmínek čl. 83 Ústavy.

V Československé republice byla tradičně připouštěna možnost přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky soudem (tehdy plnil úlohu ochrany základních práv Nejvyšší správní soud), přičemž jak poznamenává Vladimír Mikule,¹⁸ je příznačné, „že ve Slovenské republice, která vznikla v roce 1939 a po dobu svého trvání se od principů demokratického právního státu stále více odkláněla, byla rozhodnutí a opatření prezidenta republiky z působnosti Nejvyššího správního soudu výslovně vyloučena (§ 5 písm. a) ústavního zákona č. 120/1940 Slov. zák. o Nejvyšším správním soudě. Faktická legalizace porušování základních lidských práv a svobod jednostranným rozhodnutím výkonné moci je znak charakteristický spíše pro totalitní režimy, nikoliv demokratické právní státy.“

Jak bylo výše s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedeno (viz pozn. pod čarou č. 2), prezident vydává jednak *správní akty* a jednak akty, které lze označit za *ústavní akty*.¹⁹ Prezident republiky podle naší ústavy také jako hlava státu v některých věcech vykonává svou pravomoc, aniž by vydával formální rozhodnutí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy (např. zastupování státu navenek, přijímání vedoucích zastupitelských misí) nebo kde přezkum pojmově nepřipadá v úvahu (suspenzivní veto v legislativním procesu).²⁰

16 Z legislativní zkratky „právního předpisu“ v zákoně o Sbírce zákonů nelze vycházet už proto, že pojem „právního předpisu“ je pojmem ústavním, jehož obsah je dán objektivně jeho znaky a jeho rozsah nelze zužovat zákonem.

17 Srovnej v tomto případě nález Ústavního soudu, podle něhož „z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti.“

18 Mikule, V.: Prezident jakožto správní orgán?

19 Srovnej shodně Sládeček, V.: Prezident republiky a soudní moc: Ustanovování (a odvolávání) soudních funkcionářů. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 208.

20 Srovnej shodně Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 153 a násl.

Podle našeho názoru jsou správní akty prezidenta přezkoumatelné správními soudy, pokud zasahují do subjektivních veřejných práv jednotlivců, a ústavní akty, které jsou výkonem pravomoci prezidenta republiky, jsou přezkoumatelné Ústavním soudem, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem, např. zasahují do základních lidských práv a svobod, a to v abstraktní i konkrétní kontrole ústavnosti a řízení o kompetenčních sporech.²¹ Přezkoumatelnost vyplývá nejen z formálních důvodů výše uvedených, ale také z hodnotových prvků demokratického právního státu, jak bude vyloženo dále. Na okraj uvádíme, že přezkum normativních rozhodnutí prezidenta republiky u Nejvyššího správního soudu bychom nepovažovali ani za legálně přípustný, ani za rozumný, neboť zásadní právní otázky by měly být přijímány v plénu, které Nejvyšší správní soud neustavuje.

II. c) Meze dané hodnotovými prvky demokratického právního státu

Ústava České republiky nijak neupřesňuje účinky „amnestie“ ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy a ani zákon výslovně neupravuje meze tohoto práva prezidenta, což je při izolovaném výkladu tohoto ustanovení v rozporu se zásadou čl. 2 odst. 3 Ústavy, který patří k materiálnímu jádru Ústavy a podle něhož lze státní moc vykonávat pouze v *mezích*, které zákon stanoví. Pokud žádné meze zákon pro vyhlášení amnestie nestanoví, tím spíše je třeba přihlídnout k pokynu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy a meze stanovit výkladem aspoň tak, aby byla základní lidská práva a svobody zachována a aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 Listiny základních práv a svobod), jinak by byl porušen zákaz libovůle. Přitom je třeba zohlednit kritérium, zda není výkon pravomoci zjevně nepřiměřený a neúčelný, neboť princip racionality je inherentní součástí právního řádu.²² Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na vyjádření prezidenta republiky, jeho Kanceláře prezidenta republiky a premiéra o tom, že vůbec netušili, jaký rozsah a dopady bude amnestie mít, což lze hodnotit jako výkon pravomoci zjevně postrádající racionalitu.

Učebnice ústavního práva²³ uvádí zásadu vyvozenou z judikatury Ústavního soudu:

„Principy právního státu jsou zajištěny právem na soudní a jinou právní ochranu, zejména nezávislým soudnictvím i působením Ústavního soudu při ochraně ústavnosti. [...] Demokratické principy vyjádřené v obsahu pojmu demokratického právního státu se mají uplatňovat ve všech oblastech a složkách státní moci ve vzájemném souladu a vzájemné kontrole. [...] Žádná moc ve státě nemůže působit bez kontroly a zpravidla ani bez možnosti vyvozovat odpovědnost za uskutečňování moci. [...] K nepochybným znakům demokratického právního státu patří i uznání jeho ústavního sebeomezení, především právy a svobodami člověka a uznáním mezinárodně dohodnutých standardů lidských práv a svobod.“

Prezident republiky, která je demokratickým právním státem, nemůže být monarchou, který disponuje neomezenými kompetencemi a stojí nad právním řádem a základními

21 Srovnej shodně Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 153 a násl.; „V oblasti pravomocí prezidenta odvozených z explicitního výtce obsaženého v čl. 63 odst. 1 Ústavy anebo z dalších zákonů [...] ovšem zbývá otevřená otázka přezkumu těchto aktů v případech, kdy nepostrádají spolupodpis předsedy nebo pověřeného člena vlády, avšak trpí jinou vadou [...]. Ve všech těchto případech [tedy včetně amnestie podle čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy – poznámka navrhovatelů] je třeba posuzovat, zda došlo k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod anebo subjektivního veřejného práva, který by zakládal jak individuální aktivní legitimaci, tak pravomoc ústavního nebo správního soudnictví.“

22 Např. Pl. ÚS 28/98, Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010, bod 62.

23 Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, s. 282.

lidskými právy. „Vázanost exekutivy zákony, byť by šlo, jako v daném případě, o hlavu státu, je maximou dodržovanou ve střední Evropě již po dvě století jako maxima charakteristická i jen pro formální právní stát,“ uvádí Eliška Wagnerová.²⁴ **Vázanost prezidenta republiky ústavním pořádkem a zákony navíc vyplývá z jeho vlastního slibu podle čl. 59 odst. 2 Ústavy.** Pokud není ani Parlament neomezen při své úvaze, jakým obsahem může zákony naplnit, tím spíše musí být omezen prezident republiky – oba ústavní orgány mohou jednat pouze v mezích pravidel stanovených Ústavou samotnou. Eliška Wagnerová²⁵ tuto doktrínu shrnuje:

„Právní stát byl Ústavním soudem interpretován jako materiální právní stát, to znamená jako stát vázaný na hodnoty obsažené v ústavním pořádku. Mezi základní hodnotová východiska státu této kvality patří i přednost jednotlivce před státem. Všechny státní orgány jsou povinny postupovat tak, aby nezasahovaly do práv jednotlivých osob. To platí i pro výklad postupu prezidenta republiky v rozsahu, který nevyplývá z textu Ústavy. [...] Prezident je v ústavním státu toliko orgánem, byť ústavním, jehož veškerá jednání je proto třeba poměřovat principem vyplývajícím z kvality státu jako právního státu, a který nalezl výslovné vyjádření v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

Máme za to, že ani ústavně zakotvená neodpovědnost prezidenta z výkonu své funkce (čl. 54 Ústavy) není na újmu tomu, aby byla jeho rozhodnutí přezkoumatelná. Odpovědnost prezidenta a platnost či přezkoumatelnost jeho rozhodnutí jsou dvě nespojující otázky. Máme za to, že Ústava zakotvuje neodpovědnost prezidenta v tom smyslu, že je zde rozdíl oproti vládě, která je odpovědná Poslanecké sněmovně.²⁶ Naopak by mělo platit, že pokud prezident nenese za svoje akty odpovědnost, tím spíše by měly být tyto akty přezkoumatelné, neboť prezidenta při výkonu jeho pravomocí limitují právě principy demokratického právního státu.

II. d) Meze práva prezidenta republiky udělovat amnestii

Nauka uvádí jistá omezení daná povahou demokratického právního státu a základními právy a svobodami, která existují i u institutu milosti a amnestie:

„V demokratických, parlamentních formách vlády – pokud vůbec právo prezidenta udělit milost existuje – bývá takové právo většinou omezené, neboť udělení milosti znamená závažný zásah do systému dělby moci. [...] Jisté omezení, hranici úvahy prezidenta republiky při udělování milostí (proti event. svévoli) by snad bylo možné dovozovat ze znění slibu (čl. 59 odst. 2 Ústavy). Podobný závěr (a některé další relevantní názory) vyslovil při výkladu institutu milosti Ústavní soud Slovenské republiky, který mj. uvedl: [...] Jediné ustanovení Ústavy Slovenské republiky (avšak

24 Wagnerová, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.

25 Wagnerová, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.

26 Srovnej shodně: Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 153 a násl.: „V podmínkách demokratického právního státu by ovšem takový výklad [neodpovědnosti prezidenta mající původ v monarchii] dle mého soudu neobstál a čl. 54 odst. 3 Ústavy je třeba dle mého názoru interpretovat tak, že prezident republiky nemá přímou politickou odpovědnost vůči některé z mocí ve státě, jak je tomu například u vlády, která je politicky odpovědná Poslanecké sněmovně.“

*společné pro všechny ústavní pravomoci prezidenta Slovenské republiky) je obsažené ve slibu, který prezident republiky skládá. [...]*²⁷

„Z obsahového hlediska je však právo prezidenta republiky [udělovat milost] limitováno tím, že Česká republika je podle ústavních norem demokratickým právním státem, založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Soudní moc podle ústavních předpisů vykonávají nezávislé soudy a jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Prezident republiky nedisponuje soudní mocí, není orgánem soudní moci. Nemůže proto přezkoumávat soudní rozhodnutí, ale jen uplatňovat své ústavní právo, aniž by narušoval v souladu se svým slibem ústavní pravomoci jiných orgánů. [...] Amnestie se nemůže vztahovat na výroky soudu nebo správního orgánu, které nejsou trestem (např. nelze prominout náhradou škody).“²⁸

Jistě není složité konstruovat případy, ve kterých prezident republiky amnestuje skupinu osob, která v jeho prospěch spáchá některý zločin – podezření z jednání, které má takové znaky, je známé ze Slovenské republiky, kdy byl za zvláštních okolností unesen syn prezidenta republiky, přičemž byla následně vydána amnestie na jeho únosce. V uvedeném případě nicméně soudy dospěly k názoru, že následný předseda vlády se při pokusu o zrušení amnestie ocitl *ultra vires*.

Smyslem Ústavou předvídané amnestie je akt milosrdenství společnosti vůči pachatelům trestné činnosti, který ovšem nemůže být doprovázen zásadní újmou na majetkových nárocích poškozených a nestíhatelností podvodných přesunů majetku. Pokud bychom připustili opačný názor, tj. že prezident republiky může svým rozhodnutím udělit amnestii pachatelům trestné činnosti za zcela libovolných okolností, a to i takových, že kvůli tomu oběti trestné činnosti přijdou o reálnou možnost prokázat své oprávněné nároky z porušení základních práv, mělo by zastavení trestního stíhání stejné účinky, jako kdyby byla lidská práva porušena rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Jednalo by se tedy o příkrý rozpor s čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů, podle něhož musí mít každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úřední povinnosti. To nepochybně platí i pro individuální či hromadné akty prezidenta republiky, neboť bez takového výkladu by se práva a svobody staly jen prázdnou slupkou, neboť by o ně lidé mohli být připraveni kýmkoliv, kdo by byl následně amnestován.²⁹

Rozhodovací praxe mezinárodních soudů amnestie v případě porušování základních práv a svobod neaprobuje, na základě čehož např. **Nejvyšší soud v Argentině amnestii zrušil s odkazem na rozhodnutí Inter-amerického soudu pro lidská práva,**³⁰ podle něhož byla

27 Mikule, V. a Sládeček, V.: „Milost a amnestie.“ In: Pocta Otovi Novotnému. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 185.

28 Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 519.

29 Na okraj uvádíme, že Česká republika výhradu týkající se použití milosti a amnestie při podpisu a ratifikaci úmluvy neuplatnila. Úmluva zohledňuje milost či amnestii jen okrajově: Čl. 3 dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě uznává účinky milostí, které byly uděleny, protože nová nebo nově zjištěná skutečnost dokazuje, že došlo k justičnímu omylu.

30 V případě *Bulacio v. Argentina* ze dne 18. 9. 2003, § 116, dospěl Inter-americký soud pro lidská práva k závěru, že „každá další vnitrostátní právní překážka, která má za cíl bránit vyšetřování a potrestání těch, kdo nesou odpovědnost za porušování lidských práv, je nepřijatelná.“ Tento případ je citován Evropským soudem pro lidská práva v případě *Lexa v. Slovensko*. V jiném případě dospěl Inter-americký soud pro lidská práva v bodě 174. rozhodnutí ze dne 29. června 1988 k závěru, že „Stát má právní povinnost

amnestie v rozporu s Americkou úmluvou o lidských právech.³¹ Také Evropský soud pro lidská práva uvedl případy, ve kterých nelze připustit, aby amnestie zmařila vyšetřování a postih pachatelů trestné činnosti.³² Rovněž Komise pro lidská práva v rezoluci 2004/72 ze dne 21. 4. 2004 „uznává, že amnestie by se neměly týkat těch, kdo se dopouští porušení lidských práv a mezinárodního humanitárního práva, které patří mezi zločiny, vyzývá státy, aby jednaly v souladu se svými závazky podle mezinárodního práva, a vítá, aby byly amnestie odvolány, nebrány v potaz nebo zneplatněny.“

Uvedené závěry soudů byly vysloveny nejen ve vztahu k zločinům proti lidskosti, u kterých je trestnost a postižitelnost založena *ius cogens* bez ohledu na to, zda ji stanoví národní trestní zákon, ale i pro jiná závažná porušení základních práv a svobod. Lze vycházet z Úmluvy, kterou Ústavní soud považuje za součást ústavního pořádku a která stanovuje při porušení základních práv povinnost státu *zajistit účinné prostředky nápravy*. Ustanovení této mezinárodní smlouvy mají v souladu s čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem, tím spíše před rozhodnutím prezidenta republiky. V případě všech zásahů do základních práv musí existovat prostředky zajišťující účinnou nápravu, v případě např. násilných trestných činů pak navíc zajištění základních práv vyžaduje i přiměřené prostředky pachatele odrazující. **Amnestie sice může být legitimním vyjádřením principu odpuštění ve formě ukončení povinnosti státu stíhat pachatele trestných činů, ale nemůže zbavit stát jeho závazků ohledně dodržování základních práv a zajištění nápravy stavu, který byl trestnou činností a porušováním základních lidských práv a svobod způsoben.**

V závěru této části považují navrhovatelé za vhodné vyjádřit se k námitce, že by byl přezkum rozhodnutí prezidenta o vyhlášení amnestie porušením principu dělby moci. Podle názoru navrhovatelů přezkum rozhodnutí prezidenta principu dělby moci neodporuje, je naopak brzdou a protiváhou výkonné moci. Tomu principu by naopak odporovalo, kdyby měla moc výkonná samotná (neboť rozhodnutí prezidenta je kontrasignované předsedou vlády) zcela neomezenou a nekontrolovatelnou pravomoc fakticky negovat rozhodnutí moci soudní, bez možnosti přezkumu jeho ústavnosti co do kompetencí ústavních orgánů i zásahů do základních práv.

Milost a amnestie jsou z ústavního hlediska výjimkou pro mimořádné případy, kterou moc výkonná může výrazně zasáhnout do kompetencí moci soudní. Neměly by se stát ani „pravidlem“ (např. prezident republiky by udělil časově neomezenou amnestii pro určité trestné činy, stejně jako rozhodnutí zákonodárního sboru nemohou zásadně obsahovat správní akty či soudní rozsudky), ani záminkou pro zásahy do základních práv, neboť požadavek úcty k základním právům a svobodám člověka je společný pro veškerou státní moc. Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti a Evropský soud pro lidská práva jako orgán poskytující

podniknout přiměřené kroky, aby zabránil porušování lidských práv a použil svých prostředků k provedení důkladného vyšetřování porušování, které bylo spácháno v jeho jurisdikci, aby zjistil ty, kdo za ně nesou odpovědnost, uložil jim přiměřený trest a zajistil obětem adekvátní kompenzaci. [...] Pokud státní aparát jedná tím způsobem, že porušování není potrestáno a plný užitek práv obětí není obnoven tak brzy, jak je to jen možné, jde o nesplnění povinnosti státu zajistit volný a plný výkon práv osobám v jeho jurisdikci. Totéž platí, pokud stát dovolí soukromým osobám nebo skupinám jednat volně a beztrestně na újmu práv uznávaných touto Úmluvou.“

31 Louise Mallinder: *The Ongoing Quest for Truth and Justice: Enacting and Annulling Argentina's Amnesty Laws*. Institut kriminologie a trestního soudnictví, Queen's University Belfast, 2009, s. 125. Dostupný na Internetu:

http://www.academia.edu/205948/The_Ongoing_Quest_for_Truth_and_Justice_Enacting_and_Anulling_Argentinas_Amnesty_Laws

32 *Abdulsamet Yaman v. Turecko*, případ č. 32446/96, § 55, 2. 11. 2004.

ochranu ve věcech porušení Úmluvy jsou povolány až v případě, že ostatní ústavní orgány ústavně zaručená práva porušují.³³

II. e) Přezkoumatelnost rozhodnutí, která zasahují do základních práv a svobod

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.“ Čl. 4 Ústavy pak stanoví, že „základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“. Soudní moc je upravena ve čtvrté hlavě Ústavy – svěřena je soudní soustavě (čl. 91 Ústavy) a Ústavnímu soudu, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83). Podle čl. 3 Ústavy je součástí ústavního pořádku České republiky Listina základních práv a svobod. Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. b) rozhoduje „o zrušení jiných právních předpisů [než zákonů] nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“ Z ustanovení čl. 36 odst. 2 vyplývá, že jakýkoliv akt zasahující do základních práv a svobod musí být přezkoumatelný u soudu – to platí i pro akt prezidenta republiky. Rozhodnutí prezidenta republiky porušující ústavní pořádek tak, že zasahuje do základních práv a svobod občanů, musí být přezkoumatelné u soudu a Ústava nedává žádné indicie, že by tak u rozhodnutí prezidenta republiky, tím spíše pokud mají normalivní povahu, měl platit opak.³⁴ Názor o přezkoumatelnosti aktů prezidenta republiky zasahujících do základních práv a svobod sdílí také Šimíček.³⁵

„Soudní přezkum je zásadně přípustný v případě jakéhokoliv rozhodnutí zasahujícího do právní sféry dotčené osoby, v případě zásahů do základních práv nebo svobod pak dokonce platí, že takovýto soudní přezkum nelze vyloučit ani zákonem. [...] Soudní přezkum rozhodnutí [zasahujících do práv nebo svobod] by samozřejmě měl být velmi restriktivně pojatý a v zásadě omezený na zabránění libovůle ze strany prezidenta, na garanci racionality jeho rozhodování a na ochranu jiných ústavních hodnot (např. zákaz zneužití práva).“

Svou pravomoc chránit ústavnost v případě zásahu prezidenta do základních lidských práv a svobod potvrdil Ústavní soud v rozhodnutí o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu.³⁶

Na závěr uvádíme, že obviněný se nemůže soudně domáhat udělení milosti nebo vyhlášení amnestie v trestních věcech, neboť to je spojeno s absolutním uvážením orgánu veřejné moci a pachatel trestného činu nemá žádné základní právo na to, aby bylo od trestního stíhání upuštěno, jak konstatoval Ústavní soud.³⁷ Proto také odmítl stížnost stěžovatele proti

33 Srovnej nález IV. ÚS 380/09.

34 Srovnej shodně rozhodnutí NSS 4 Aps 4/2005-42: „veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jako co do případů a mezi, tak i co do způsobů, v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy),“ tím spíše s ústavním pořádkem. Obecně se k této maximě vyjádřil i Ústavní soud, např. v Pl. ÚS 28/98.

35 Šimíček, V.: Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 158 a násl.

36 Nález Pl.ÚS 18/06. Viz k tomu například Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, s. 153 a násl.: „V rámci diskuse na tomto fóru bude možná zmíněn i nález druhého senátu Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce a kterým byla tudíž vyslovena kompetence Ústavního soudu přezkoumávat ta rozhodnutí prezidenta republiky, kterými by došlo k zásahu do ústavně garantovaných základních práv a svobod jednotlivce.“

37 II.ÚS 137/2000: „Zaměřil se především na otázku, zda je v našem právním řádu založeno právo na udělení milosti prezidentem republiky a došel v souladu se svou již ustálenou judikaturou k závěru, že takové základní právo fyzické osoby dáno není. Ústavní soud se může zabývat pouze ústavní stížností toho, kdo je

rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým zamítl bezdůvodnou žádost o milost. To je zásadně jiná situace, než když poškozený, do jehož základního práva bylo trestným činem v rozporu s Úmluvou zasazeno, žádá o přezkoumání rozhodnutí prezidenta republiky o milosti či amnestii, neboť bez něho fakticky nemůže v řadě konkrétních případů dosáhnout vrácení majetku, o který byl trestným činem připraven, jak ukazujeme v následující části III. tohoto návrhu. Majetkové právo poškozeného, který byl o svůj majetek trestným činem připraven, je na rozdíl od „práva na udělení milosti“ základním právem *zaručeným* Listinou základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Navrhovatelé považují závěrem za důležité upozornit na podstatný rozdíl mezi individuální milostí a hromadnou amnestií. Podstatná odlišnost také spočívá v rozdílu formálním, když pravomoc přezkoumávat normativní akty kvůli rozporu s ústavním pořádkem a zákony zakládá čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.³⁸

III. Neslučitelnost čl. II rozhodnutí o amnestii s ústavním pořádkem

V předchozí části navrhovatelé dovodili, že normativní rozhodnutí prezidenta republiky má povahu právního předpisu, který je možné přezkoumat v řízení před Ústavním soudem, pokud vede k porušování základních práv a svobod člověka nebo občana, které jsou součástí ústavního pořádku.

V této části vysvětlujeme kontext abolic dle čl. II rozhodnutí o amnestii u zvláště závažné hospodářské trestné činnosti, ze kterého je zřejmé, že poškození trestnou činností byli napadeným ustanovením připraveni o reálnou možnost domoci se vrácení svého majetku, ačkoliv svůj majetkový nárok v řízeních před soudy řádně a včas uplatnili a legitimně tak očekávali, že o něm bude v trestním řízení rozhodnuto.

Ohrožení práv poškozených na náhradu škody nastává dokonce i v takových případech, kdy již došlo k pravomocnému uznání pachatelů vinnými trestným činem a k přiznání náhrady škody poškozeným, ale dosud neskončilo trestní stíhání, protože není pravomocný výrok o trestu. I na takovéto případy se čl. II rozhodnutí o amnestii absurdně vztahuje.

V této části dále navrhovatelé dále uvádějí, že čl. II rozhodnutí o amnestii představuje masivní zásah do základních principů právního státu a podkopává tak jeho základy.

III. a) Práva poškozených a jejich postavení v trestním řízení

Práva poškozeného a jeho postavení v trestním řízení upravuje trestní řád. Podle § 43 je poškozeným v trestním řízení ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo majetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil. Poškozený je samostatnou stranou trestního řízení s poměrně širokými procesními

nositelem základního práva nebo svobody podle ústavního zákona nebo mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR. Žádost o milost proto nelze hodnotit jako procesní prostředek, který zákon poskytuje k ochraně základního práva nebo svobody.

38 II. ÚS 137/2000: „Kompetence Ústavního soudu je taxativně vypočtena v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR. Rozhodování o jakékoli formě vyřízení žádosti o milost pod tento výčet nespadá, když z ústavních předpisů pro žadatele nárok na určitou formu vyřízení nevyplývá. Prezident může milost udělit i bez žádosti a může volit formu, jakou bude na žádost reagovat. Proto nebylo nutno zabývat se argumentací stěžovatele, když tomu žádné základní právo nesvědčí a Ústavní soud současně není příslušný přezkoumávat rozhodnutí, kterými se vyřizují žádosti o milost.“

právy (§12 odst. 6). Jedním z práv poškozeného je navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena, nebo vydat bezdůvodné obohacení, které obžalovaný na jeho úkor trestným činem získal. Toto právo má poškozený, pokud tento návrh učinil nejpozději u hlavního líčení před zahájením dokazování (§43 odst. 3). Podle § 228 odsuzuje-li soud obžalovaného pro trestný čin, kterým způsobil jinému majetkovou škodu nebo nemajetkovou újmu nebo kterým se na úkor poškozeného bezdůvodně obohatil, uloží mu v rozsudku, aby poškozenému nahradil majetkovou škodu nebo nemajetkovou újmu v penězích nebo aby vydal bezdůvodné obohacení, jestliže byl nárok včas uplatněn (§43 odst. 3), nestanoví-li trestní řád jinak (§ 229).

V případě, že je výše škody nebo rozsah bezdůvodného obohacení součástí popisu skutku uvedeného ve výroku rozsudku, jímž se obžalovaný uznává vinným, a škoda v této výši nebyla dosud uhrazena nebo bezdůvodné obohacení nebylo dosud v tomto rozsahu vydáno, soud v rozsudku uloží obžalovanému povinnost k náhradě škody nebo k vydání bezdůvodného obohacení vždy (nebrání-li tomu zákonná překážka). Podle § 229 není-li podle výsledků dokazování pro vyslovení povinnosti k náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo k vydání bezdůvodného obohacení podklad nebo bylo-li by pro rozhodnutí o povinnosti k náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo k vydání bezdůvodného obohacení třeba provádět další dokazování, jež by podstatně protáhlo trestní řízení, soud odkáže poškozeného na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem. Na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem odkáže soud poškozeného také se zbytkem jeho nároku, jestliže mu nárok z jakéhokoli důvodu přizná jen zčásti. Jestliže soud obžalovaného obžaloby zproští, odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení vždy na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem.

Smyslem trestního řízení je ochrana veřejných a soukromých zájmů, včetně práva lidí na život, osobní svobodu a majetek („life, liberty and property“), které jsou podle Locka základními důvody, proč se lidé vůbec sdružují do států. Trestní řízení je postup orgánů činných v trestním řízení, kterým získávají informace o spáchání trestného činu a usvědčují jeho pachatele, přičemž tím chrání zájmy uvedené v trestním zákonu, které jsou objekty trestných činů, zde primárně majetkové zájmy obětí trestných činů. Trestní řízení je nejdůležitějším nástrojem, kde je základním právem obětí trestného činu poskytována účinná ochrana podle ústavního pořádku České republiky a mezinárodních smluv. Postavení práv obětí a nutnost jejich kompenzace uznává i Deklarace OSN o základních principech spravedlnosti ohledně obětí trestného činu a ohledně obětí zneužití moci, která byla přijata Valným shromážděním OSN dne 29. 11. 1985. **Z rámcového rozhodnutí Rady EU³⁹ také vyplývá povinnost každého členského státu zajistit, „aby oběť trestného činu měla nárok na vydání rozhodnutí v přiměřené době o odškodnění pachatelem v rámci trestního řízení, ledaže vnitrostátní právo stanoví pro určité případy, že k odškodnění dojde jiným způsobem.“** Rámcová rozhodnutí sice nemají přímý účinek, ale máme za to, že každý předpis členského státu je třeba vykládat v souladu s unijní legislativou, což má obecně význam i pro normy ústavní povahy. Vedle této restorativní ochrany základních práv obětí by měl stát pro závažné zásahy do základních práv, kterými nepochybně zvláště závažné trestné činy proti majetkovým právům jsou, stanovit i tresty pro jejich pachatele, neboť při jejich beztrestnosti,

39 Čl. 9 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 15. března 2001, o postavení obětí v trestním řízení (2001/220/SVV)

např. kvůli udělení amnestie, dojde k porušení principu neodvratnosti trestu a porušení právního vědomí a jde o rozpor s obecnou ideou spravedlnosti.

Abolice – tedy zastavení trestního stíhání a tím i náležitého vyšetřování trestných činů – je nejintenzivnějším zásahem moci výkonné do pravomoci soudů.⁴⁰ Rozsah aboličního rozhodnutí prezidenta republiky v napadaném ustanovení nemá v moderní historii československého a českého státu obdoby; často kritizovaná amnestie prezidenta Václava Havla se v oblasti abolice týkala trestního stíhání úmyslných trestných činů s horní hranicí sazby do 3 let v případě úmyslných trestných činů a 5 let v případě nedbalostních trestných činů (podle dnes platného trestního zákoníku přečiny), zatímco rozhodnutí o amnestii prezidenta Václava Klause zahrnuje abolicu u všech trestných činů s horní hranicí sazby až 10 let, což zahrnuje i zvlášť závažné trestné činy. Máme za to, že **rozhodnutím prezidenta republiky o amnestii bylo soudům znemožněno, aby poskytly právům poškozených ochranu a deklarovaly spáchání zvlášť závažných trestných činů, kvůli čemuž teď poškození nemají reálnou možnost domoci se svého majetkového nároku, neboť v občanskoprávním řízení bude soud vázán rozhodnutím orgánu činného v trestním řízení (dle § 135 odst. 1 občanského soudního řádu), že se na pachatele původně obviněného z trestného činu hledí na základě amnestie jako na nevinného.**

III. b) Porušení povinnosti ochrany majetku se zřetelem na legitimní očekávání

Ústavní soud opakovaně judikoval,⁴¹ že poškozený je stejně jako obviněný strana trestního řízení, která má od procesu legitimní očekávání, která nemohou být skončena svévolně, nýbrž pouze ve výjimečných případech.

Z výše uvedeného vyplývá, že poškozený, který v souladu s § 43 odst. 3 trestního řádu navrhl, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost k náhradě škody nebo nemajetkové újmy nebo k vydání bezdůvodného obohacení, legitimně očekával, že o tomto jeho majetkovém nároku bude rozhodnuto v souladu s ustanoveními trestního řádu, přičemž soud při rozhodnutí o obžalobě v každém případě rozhodne o nároku poškozeného buď o jeho přiznání nebo o odkázání poškozeného s tímto nárokem na občanskoprávní řízení. Jak bylo shora uvedeno, na základě čl. II rozhodnutí prezidenta o amnestii je orgán činný v trestním řízení v souladu s § 11 odst. 1 trestního řádu povinen rozhodnout o zastavení těch pravomocně neskončených trestních stíhání (s výjimkou stíhání proti uprchlému), od jejichž zahájení k 1.1.2013 uplynulo více než 8 let, a to pro trestné činy, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody nepřevyšující deset let. Tímto rozhodnutím orgánu činného v trestním řízení bude ukončeno trestní řízení, v němž ovšem může být samostatnou stranou i poškozený, o jehož majetkovém nároku, který v řízení uplatnil, proto nebude žádným způsobem rozhodnuto, ač to poškozený legitimně očekával v souladu s trestním řádem. **Zastavením trestního řízení na základě abolice tak dojde k zásahu do práv poškozených jako dalších účastníků trestního řízení, kteří od řízení očekávají ochranu svých majetkových práv.**

Právním objektem je tedy majetkový zájem jednotlivce a zájem státu na pokojném užívání majetku. V souladu s výše uvedeným výkladem Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se Ústavní soud již dříve přiklonil tomu, že

40 Mikule, V. a Sládeček, V.: „Milost a amnestie.“ In: Pocta Otovi Novotnému. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 185 a násl.

41 Nález I. ÚS 249/2000 a další citované v této části

veřejné moci vzniká povinnost zajistit, aby jeho majetkové právo nebylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů.⁴² Ústavní soud tuto doktrínu rozšířil také na ochranu majetku se zřetelem na legitimní očekávání toho, že řádně uplatněný majetkový nárok nebude opomenut, neboť takové legitimní očekávání je podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva integrální součástí ochrany majetkových práv.⁴³ Pojem „majetek“ obsažený v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod má totiž autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Může zahrnovat jak existující majetek, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že na jejich splnění má přinejmenším „legitimní očekávání“. Ochrana legitimního očekávání majetkového práva jakožto integrální součásti základního práva, jež má ústavněprávní dimenzi, má reflexi v jednotlivých normách jednoduchého práva, v daném případě v trestním řádu, který vedle účelu náležitého zjištění a potrestání pachatelů trestných činů sleduje cíl vrátit poškozenému majetkové hodnoty, o které se pachatel trestného činu neoprávněně obohatil. Legitimní očekávání je ústavně garantované základní právo, které působí ve vztahu stěžovatele vůči státní moci, jak vůči soudu, tak i vůči dalším orgánům státu, včetně prezidenta, přičemž všechny orgány státu zavazuje povinnost poskytovat ochranu takovému legitimnímu očekávání, a to cestou tvorby, interpretace a aplikace příslušných norem jednoduchého práva.

Legitimní očekávání poškozených, které měli poškození v souvislosti se svým majetkovým právem, bylo zcela nepřiměřenou abolicí některých zvláště závažných hospodářských trestných činů nevratně ukončeno. Navíc se tak stalo i v případech, kdy již bylo o vině pachatele a o náhradě škody pravomocně rozhodnuto, ale v důsledku amnestie bylo zastaveno trestní stíhání dříve, než byl vynesena pravomocný výrok o trestu. Čl. II rozhodnutí o amnestii se totiž vztahuje i na tyto případy, takže odnímá poškozenému již jednou pravomocně přiznaný majetkový nárok.

Přitom legitimní očekávání poškozeného, že o jeho majetkovém nároku bude v trestním řízení rozhodnuto, nemůže být zcela popřeno zásahem orgánu veřejné moci – tím spíše uvedené platí, když ze státního monopolu na veřejnou žalobu a rozhodování o trestnosti plyne, že se vyslovení viny pachatele poškozený sám domáhat nemůže. Na rozdíl od poškozeného obviněný z trestného činu legitimní očekávání, že bude amnestován, neměh

Ústavní soud ve své judikatuře zdůraznil, že rozhodnutím o zastavení trestního stíhání, pokud k němu orgány činné v trestním řízení přistoupí, nesmí být zasaženo právo poškozených.⁴⁴

42 Rozhodnutí Pl. ÚS 34/09: „*Garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a veřejnou mocí, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc ve smyslu povinnosti poskytovat vlastníkově ochranu v případě, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů.*“

43 Rozhodnutí ÚS sp.zn. I. ÚS 185/04: „*Ústavní soud především zkoumal, zda napadená rozhodnutí nezasahují do základního práva stěžovatele garantovaného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to konkrétně do práva na ochranu majetku se zřetelem na legitimní očekávání toho, že jeho majetkový nárok nebude opomenut. Takové legitimní očekávání je totiž podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozhodnutí ve věcech Beyeler proti Itálii, 1996, Zwierzynski proti Polsku, 1996, Broniowski proti Polsku, 2002 aj.), stejně jako Ústavního soudu ČR (např. nálezy Pl. ÚS 2/02, publ. pod č. 278/2004 Sb., IV. ÚS 525/02) integrální součástí ochrany majetkových práv.*“

44 Nález IV. ÚS 380/09 ze dne 12.10.2009: „*...trestní předpisy znají celou řadu prostředků, jež proporcionalitě trestu vyhovují – jedná se např. o upuštění od potrestání nebo mimořádné snížení trestu odnětí svobody pod dolní hranici trestní sazby, které lze využít tehdy, odůvodňují-li to mimo jiné i okolnosti případu a bylo-li by použití zákonné trestní sazby nepřiměřené, přes podmíněný odklad takto eventuálně vyměřeného trestu, až*

Je přitom evidentní, že k zásahu do majetkového práva nedošlo na základě obecného zájmu, kde Úmluva připouští možnost výjimek, neboť nestíhatelnost pachatelů trestné činnosti lze považovat pouze za zájem těchto pachatelů a jen stěží za obecný zájem. Podmínku obecného zájmu, aby zásah vyhovoval principům Úmluvy, pak převzal i Ústavní soud.⁴⁵ Na tom, aby amnestie postihovala i majetkové nároky poškozených a bránila navrácení jejich majetku, o který byli trestným činem připraveni, není z hlediska sociální funkce vlastnictví žádný veřejný zájem. Proto máme za to, že **přijetím napadeného ustanovení bylo porušeno právo na majetek zaručené v Dodatkovém protokolu čl. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na vlastnictví zaručené čl. 11 Listiny základních práv a svobod.**

Nelze přehlédnout, že k porušení základních majetkových práv poškozených může v principu vést každá abolice, a proto je nutné, aby každá abolice, kterou se nařizuje zastavení trestního stíhání, počítala s právy poškozených, a případně vyloučila ty případy, kde vznikla škoda a nebyla obžalovaným nahrazena nebo kde nedošlo k dohodě o narovnání mezi pachatelem a poškozeným.

III. c) Porušení práva poškozeného na spravedlivý proces ohledně jeho majetku

Amnestií se výrazně upřednostnilo právo jedné strany, tedy obžalovaných na spravedlivý proces nad právem poškozených. Čl. II rozhodnutí o amnestii porušuje právo na spravedlivý proces týkající majetkového nároku poškozeného, který je v uvedeném řízení primárním nositelem základního práva, jemuž je v daném řízení poskytována ochrana jako objektu trestného činu. Poškozený i obviněný z trestného činu jsou jako strany trestního řízení nositeli základního práva podle čl. 6 Úmluvy:

„Čl. 6 Právo na spravedlivý proces

Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. [...]"

Na okraj je třeba přisvědčit výkladu, že obviněný má na základě tohoto článku právo na projednání věci v přiměřené lhůtě,⁴⁶ přičemž toto základní právo svědčí nepochybně i poškozenému. Pokud je však trestní řízení po osmi letech na základě čl. II rozhodnutí o amnestii zastaveno, pro obviněného řízení končí, zatímco **poškozený se kvůli aboličnímu rozhodnutí ocitá opět na samém počátku, čímž se jeho právo na přiměřenou délku soudního řízení podstatně omezuje a dostává se do hrubého nepoměru k výhodám obviněného,** u kterého nebylo možno kvůli zásahu výkonné moci do nezávislého soudnictví

po zastavení trestního stíhání (využitím některého z těchto prostředků však nesmí být zasaženo do práv jiných účastníků trestního řízení, například poškozených, kteří od řízení rovněž očekávají ochranu svých práv).“ Obdobné posouzení viz náleží I. ÚS 2859/09 ze dne 8.6.2010.

45 Nález Pl.ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007: „Ústavní a právní systém České republiky vychází jednak z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněnými obecnými zájmy, jednak z možnosti státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném, resp. obecném zájmu.“

46 Nález I. ÚS 1305/09: „Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě je integrální součástí práva na spravedlivý proces, tedy základních práv garantovaných čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento názor vyslovil Ústavní soud již v mnoha svých rozhodnutích, v nichž se zabýval nepřiměřenou délkou řízení [např. sp. zn. I. ÚS 5/96, sp. zn. IV. ÚS 358/98, sp. zn. I. ÚS 600/03.“

prošetřit vinu. Přitom na rozdíl od pachatele, který se na úkor poškozeného obohatil, nemá zpravidla poškozený žádné finanční prostředky na vedení občanskoprávního sporu.

Jak Ústavní soud poznamenává, takové nepřiměřené prodlevy v poskytování ochrany základnímu právu je třeba hodnotit jako ústavně nepřipustné.⁴⁷ Ústavní soud přitom zdůrazňuje,⁴⁸ že jednotlivec nemůže v žádném případě doplácet na to, že problematika je pro orgány činné v trestním řízení nová či problematická, což se vzhledem ke zdůvodnění abolicie prezidentem republiky v případě poškozených stalo.

V této souvislosti navrhovatelé upozorňují na fakt, že veřejně deklarované zdůvodnění aboličního ustanovení čl. II rozhodnutí o amnestii, totiž údajná *povinnost zastavit trestní řízení* trávající déle než 6 let vyplývající z judikatury ESLP, na kterou se odkázal prezident republiky, je mylná a rozhodnutí tudíž postrádá jakékoliv logické odůvodnění, čímž se ocitá v rozporu s racionalitou, která by měla být inhérentní všem aktům v demokratickém právním státě. Zde se odvoláváme na prohlášení Unie státních zástupců:

„Podle judikatury ESLP může v odůvodněných případech porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě vést ke zmírnění trestu, finančnímu odškodnění či v extrémním případě až k upuštění od uložení trestní sankce. Vždy je však třeba zkoumat konkrétní okolnosti případu, jeho složitost, rozsah, jakož i případné obstrukční jednání obviněného, popř. obžalovaného. Tyto okolnosti však v rámci paušální amnestie nemohou být jakkoliv zohledněny.“

Ústavní soud naopak dospěl k závěru,⁴⁹ že faktory ovlivňující délku trestního řízení je třeba hodnotit zásadně individuálně, což se v daném případě nestalo a ani nemohlo stát, protože to plyne z podstaty amnestie jako aktu obecného co do okruhu subjektů a předmětu (viz výše – na rozdíl od milosti).

Abolice zvláště závažné hospodářské trestné činnosti z důvodů údajné pomalosti soudů, je zdůvodnění, které v demokratickém právním státě nemůže obstát, neboť nelze vytýkat soudu paušálně, pokud ve skutkově složitých hospodářských trestních věcech je třeba provádět obsáhlé dokazování a zvláště bedlivě dbát na procesní práva obviněného, ale také nelze za průtahy postihovat poškozené. Prohlášení Unie státních zástupců navazuje tím, že abolice zmařila *„možnost poškozených dosáhnout náhrady škody v trestním řízení, ačkoliv nepřiměřená délka řízení nemůže být podle ESLP důvodem k upuštění od povinnosti nahradit škodu způsobenou trestným činem.“*⁵⁰ Právo poškozených, které je základním právem na náhradu újmy, bylo tudíž zkráceno na úkor výhody pro obviněné, která nemá oporu v právním řádu ani základních právech, neboť nejde o porušení zásady spravedlivého procesu, když je řízení třeba posuzovat striktně individuálně.

47 Nález I.ÚS 1305/09 ze dne 8.2.2010: *„Je-li jednotlivec nadaný základními právy středobodem fungování demokratického právního státu, je třeba, aby byla zmíněná soudní ochrana jeho základním právům poskytována rychle, neboť jakékoliv prodlevy při odstraňování porušení základních práv osob jsou ústavně nežádoucí, resp. nepřipustné.“*

48 Nález I. ÚS 2859/09

49 *„Pro provedení testu proporcionality je třeba nejprve zkoumat faktory, které jsou významné pro posouzení délky řízení z hlediska prodlev způsobených orgány státu, tj. orgány trestního řízení ve vztahu k celkové délce řízení, závažnosti trestního obvinění, rozsahu a obtížnosti předmětu trestního řízení a v neposlední řadě i rozsahu zvláštní zátěže, jíž je vystaven obviněný v souvislosti s délkou trestního řízení. K průtahům v řízení, které byly naopak způsobeny obviněným, nelze přihlížet.“*

50 Prohlášení Unie státních zástupců k prezentaci amnestie ze dne 1. 1. 2013. Dostupný na Internetu <http://www.uniesz.cz/clanek/117/prohlaseni-unie-statnich-zastupcu-k-prezentaci-amnestie-prezidenta-republiky-ze-dne-1-1-2013>

Jak totiž uvádí judikatura Ústavního soudu, ani hledisko délky trestního řízení a s tím spojené podmínky spravedlivého procesu pro obviněného by nemělo vést zásahu do práva poškozeného. Ústavní soud zdůrazňuje,⁵¹ že pokud se soud rozhodne přistoupit k zastavení řízení nebo jinému institutu, musí současně vážit, „aby využitím takového prostředku nebylo zasaženo do práv jiných účastníků trestního řízení, například poškozených, kteří od řízení rovněž očekávají ochranu svých práv“. Ústavní soud však považuje možnost zastavení řízení za naprosto krajní prostředek použitelný zcela výjimečně. V odlišných stanoviscích byla tato argumentace ještě důraznější.⁵²

Rovněž zákonem upravená koncepce amnestie v právním řádu nepředpokládá, že by amnestie zbavovala pachatele trestné činnosti nahradit škodu, kterou svým jednáním způsobil, neboť amnestie se z povahy věci vztahuje pouze na vinu a trest, nikoliv však na ochranná opatření či náhradu škody, kterou soud přizná (srovnej § 366 tr. řádu a násl.).

Z výše uvedených důvodů máme za to, že přijetí napadeného ustanovení porušilo právo poškozených na spravedlivý soudní proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť vede k vyloučení ochrany základních majetkových práv poškozených v případě zvláště závažných trestných činů, což je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebo ji nepřiměřeně a podstatně zpomaluje či jinak ztěžuje, což je v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny.

III. d) Porušení principu rovnosti v řízení o nároku poškozeného trestným činem

Lidská práva nemají pouze pachatele trestných činů, ale také jejich oběti. Rozhodnutí o amnestii přímo znemožnilo poškozeným domáhat se náhrady škody po pachatelích trestné činnosti v občanskoprávním řízení, pokud bude v důsledku amnestie zastaveno trestní stíhání. V takovém případě totiž nebude pravomocně rozhodnuto o vině, a tudíž nebude ani rozhodnuto o tom, že pachatel se dopustil trestného činu vůči poškozenému. Tudíž nebude mít poškozený žádný titul v podobě trestního rozsudku, s nímž by se mohl obrátit na občanskoprávní řízení.

U zvláště závažných majetkových a hospodářských zločinů, na něž se čl. II rozhodnutí o amnestii vztahuje, se jedná často o trestnou činnost páchanou členy statutárních orgánů či jinými představiteli obchodních společností, kterým poškození svěřili své finanční prostředky. Z pohledu občanského práva má odpovědnost za škodu nebo za vydání bezdůvodného obohacení právě tato právnická osoba. Odpovědnost fyzické osoby (zástupce této právnické osoby) přichází v úvahu v případě, že je této fyzické osobě prokázáno v trestním řízení, že se dopustila trestného činu, tedy prokázána vina. Rozhodnutí o amnestii však prokázání viny vylučuje.

Podstatou zvláště závažných majetkových a hospodářských zločinů je velmi často „tunelování“ obchodních společností, tedy vyvádění aktiv mimo tyto společnosti, takže následkem závažné hospodářské trestné činnosti je to, že tato společnost pak nemůže dostát svým závazkům, vrátit finanční prostředky poškozeným, neboť zůstala z právnické osoby jen

51 Nález I. ÚS 603/06, nález I. ÚS 554/04 ze dne 31.3.2005.

52 Srovnej odlišné stanovisko soudce Miloslava Výborného k nálezu I. ÚS 554/04 ze dne 31.3.2005: „Poskytnout však tuto kompenzaci - byť zcela výjimečně - až zastavením trestního stíhání může se nejen významně dotknout práv poškozených, ale může též podlomit všeobecnou důvěru v demokratický právní stát, jehož úkolem mimo jiné je cestou soudní moci řádně a spravedlivě rozhodovat o vině a trestu za trestné činy a nikoli z důvodu protiústavních prodlev v trestním řízení nastalých se tomuto rozhodnutí vyhnout.“

„prázdná skořápka“. Proto není pro ochranu majetkového práva poškozených žádným řešením, aby se domáhaly náhrady škody způsobené pachatelem po obchodní společnosti, která jako právnická osoba odpovídá podle občanského práva. Bez trestního rozsudku, v němž je rozhodnuto o vině pachatele a o tom, že pachatel způsobil poškozenému škodu trestným činem, nemůže v občanskoprávním řízení poškozený unést důkazní břemeno vůči pachateli trestné činnosti, a to jak z hlediska obtížnosti dokazování, tak zejména i z toho důvodu, že na pachatele se na základě amnestie hledí jako na nevinného. Soud v občanskoprávním řízení je vázán rozhodnutím orgánu činného v trestním řízení o zastavení trestního stíhání.

Prostředky poškozených pachatelé vyvedli mimo obchodní společnosti, které podle občanskoprávních předpisů odpovídají za škodu, takže od těchto společností nemohou poškození získat odškodnění. Zároveň došlo trestnou činností k transferu prostředků do rukou pachatelů, kteří si tak získané prostředky ponechají, což je v rozporu s principem uvedeným v nálezu Ústavního soud Pl. 34/09:

„Obecný právní princip [...] říká, že se nikomu nesmí dovolit mít prospěch z vlastního podvodu, využívat vlastního protiprávního jednání [...] nebo nabývat majetku vlastním zločinem (Dworkin, Ronald: Když se práva berou vážně...). Tato maxima se odráží v právním řádu například v podobě ustanovení o poškozeném v trestním řádu nebo v úpravě bezdůvodného obohacení získaného z nepoctivých zdrojů v občanském zákoníku.“

Podle norem občanského práva však pachatel (člen statutárního orgánu) neodpovídá za škodu vzniklou obětím této trestné činnosti, pokud mu není prokázána vina. Přiznání nároku na náhradu škody ve prospěch poškozeného vůči pachateli je podmíněno odsuzujícím rozsudkem pro trestný čin.

Faktická nemožnost poškozených domoci se náhrady škody po pachateli po zastavení trestního stíhání v důsledku abolicie spočívá i v tom, že v případě rozsáhlé závažné hospodářské trestné činnosti jde o skutkově velmi složité věci, v nichž je třeba provést mimořádně náročné dokazování. Poškozený by musel v případě podání občanskoprávní žaloby, aniž by měl k dispozici trestní rozsudek, kterým byl pachatel odsouzen a byla mu prokázána vina, nést veškeré důkazní břemeno sám, přitom protiprávnost jednání jako jeden z pojmových znaků odpovědnosti za škodu se zde kryje z trestností. V trestním řízení důkazní břemeno nese státní zástupce a soud, což je výrazem povinnosti státu poskytovat ochranu majetkovým právům i v případech, jde-li o vztahy mezi individuálními subjekty.

V občanskoprávním řízení by musely být znovu opakovány veškeré důkazy provedené v trestním řízení znovu, což u zvláště závažných hospodářských a majetkových trestných činů se škodou velkého rozsahu spáchaných před dlouhou dobou bude nerealizovatelné (některé důkazy potom nelze provést vůbec, například odposlechy, rekognice apod.).

Dále by poškození byli nuceni hradit soudní poplatky, neboť by se na ně podle zákona o soudních poplatcích nemohlo hledět jako na poškozené trestnou činností, kteří mají ze zákona osvobození od soudních poplatků, a náklady na vedení občanskoprávního řízení (náklady na advokáta, na pořízení znaleckých posudků atd.). Poškozený by nesl riziko, že v případě, kdy neunese důkazní břemeno vůči pachateli a bude v občanskoprávním řízení neúspěšný, bude muset hradit pachateli náklady na jeho právní zastoupení. To by byl absurdní výsledek, neboť pachatel se na úkor poškozeného trestným činem obohatil a poškozený by mohl být nucen ještě pachateli hradit další finanční prostředky.

Výše uvedené **ukazuje, do jak nerovnoprávného postavení se rozhodnutím o amnestii dostal poškozený oproti pachateli tím, že prezident republiky nařídil trestní stíhání u majetkové a hospodářské trestné činnosti zastavit.**

Čl. II rozhodnutí o amnestii ve své dikci navíc umožňuje, aby o náhradu škody v trestním řízení přišli i poškození, o jejichž nároku bylo v trestním řízení již pravomocně rozhodnuto. Tuto situaci umožňuje to, že rozhodnutí prezidenta nařizuje zastavit trestní stíhání, což je dle § 12 odst. 10 trestního řádu úsek trestního řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku. Na základě mimořádného opravného prostředku (například dovolání nejvyššího státního zástupce, který považuje uložený trest za nepřiměřeně nízký) může dojít k částečnému zrušení již pravomocného rozsudku ve výroku o trestu, přičemž nedotčen zůstává výrok o vině a o náhradě škody. Pachatel byl tedy pravomocně uznán vinným, nicméně kvůli nepravomocnému výroku o trestu je dotčen i pravomocný nárok poškozeného na náhradu škody.⁵³ V takovém případě může dojít ještě k dalšímu poškození oběti trestného činu. Pokud poškozený již zahájil proti pachateli exekuci na základě pravomocného odsuzujícího rozsudku, který byl následně částečně zrušen ve výroku o trestu, může dojít k situaci, kdy bude exekuce zastavena, protože odpadl exekuční titul, a poškozený bude nucen hradit pachateli náklady řízení.

Z výše uvedených důvodů máme za to, že přijetím napadeného ustanovení bylo **porušeno právo poškozených na rovné zacházení podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, když osoby obviněné, obžalované a usvědčené z trestných činů bezdůvodně a nepřiměřeně zvýhodnilo před oběťmi těchto trestných činů.**

III. e) Zásah do základních principů právního státu

Navrhovatelé spatřují protiústavnost rovněž v masivním zásahu do základních principů právního státu podle čl. 1 Ústavy z hlediska dělby moci a ustanovení čl. 90 Ústavy o tom, že o vině a trestu rozhoduje soud. Rozhodnutí prezidenta republiky o aboliici již neplní funkci korekce systému a vyvažování moci, nýbrž svým mimořádným rozsahem rozhodování soudů nahrazuje, čímž v podstatě brání soudní moci v nezávislém výkonu její pravomoci podle čl. 81 Ústavy (viz argumentaci v části II. tohoto návrhu).

Mimořádná intenzita zásahu do tohoto veřejného zájmu vyplývá z velkého množství případů, na něž aboliční ustanovení čl. II rozhodnutí o amnestii dopadá, dále toho, že se jedná o nejzávažnější majetkovou a hospodářskou trestnou činnost s miliardovými škodami (abolice se týká i zvláště závažných trestných činů s trestní sazbou až 10 let) a že tyto trestné činy poškodily vysoký počet občanů. Nelze také přehlédnout, že vzhledem k povaze abolovaných trestných činů jde zejména o trestnou činnost organizovaných skupin.

⁵³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp.zn. (Rt) 4 Tz 101/74: „Podle § 12 odst. 9 tr. ř. trestním stíháním se rozumí úsek řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku nebo usnesení o zastavení trestního stíhání. Podle § 122 odst. 1 tr. ř. odsuzující rozsudek musí obsahovat i výrok o trestu, přičemž výrokem o trestu se podle tohoto zákonného ustanovení mihá i výrok o upuštění od potrestání. Řízení a rozhodnutí o trestu je proto součástí trestního stíhání, které nemůže při odsouzení pachatele skončit dříve, než bylo pravomocně rozhodnuto o vině a trestu (popř. o upuštění od potrestání). V důsledku toho, jestliže odvolací soud zruší v odsuzujícím rozsudku pouze výrok o trestu a výrok o vině ponechá v právní moci a vrátí věc soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí jen v otázce trestu, neskončilo tím ještě trestní stíhání; objeví-li se v tomto stadiu řízení důvod, pro který je třeba trestní stíhání zastavit (§ 11 odst. 1 tr. ř.), není pravomocný odsuzující výrok o vině překážkou pro zastavení trestního stíhání.“

K podobnému skutkovému ději, kdy stěžovatel požadoval zastavení trestního stíhání, se vyjadřoval i Ústavní soud, přičemž argument dlouhého trestního stíhání, kterým prezident amnestii zdůvodnil, ve světle hodnot demokratického právního státu obsahově odmítl.⁵⁴ Šlo rovněž o případ organizované závažné trestné činnosti, kde byly způsoby majetkové škody velkého rozsahu:

„Je nepochybné, že trestní řízení ve věci stěžovatele trvalo mimořádně dlouhou dobu, a to zejména v důsledku její skutkové složitosti, většího počtu obviněných a výrazného mezinárodního prvku. Tento fakt však sám o sobě ještě nemůže vést k závěru, že by trestní stíhání stěžovatele mělo být zastaveno či od jeho potrestání upuštěno. K takovému řešení se lze uchýlit jen v případech zcela výjimečných. V projednávané věci by však toto řešení zcela popíralo veřejný zájem na důsledném trestání závažné majetkové trestné činnosti, jíž se stěžovatel spolu s dalšími osobami dopustil. Lze souhlasit se závěry obecných soudů, že trestná činnost stěžovatele a jeho spoluobviněných se vyznačovala vysokou organizovaností a značnou rafinovaností. Z připravované trestné činnosti hrozila škoda v řádech až stovek milionů Kč, pokud by byly padělané směnky realizovány. Ohrožena zde nebyla jen poškozená Česká spořitelna, a. s., ale i všeobecný zájem České republiky na důvěryhodnosti českých bankovních ústavů v zahraničí. Nepotrestání pachatelů závažné majetkové, finanční a hospodářské kriminality s odkazem na protiústavní prodlevy v trestním řízení by mohlo vést k celkovému podlomení důvěry občanů v demokratický právní stát.“

Ústavní soud v nálezu III. ÚS 431/09 zdůrazňuje, že zastavením trestního stíhání nebo upuštěním od potrestání by v případě zvláště závažné organizované hospodářské trestné činnosti velkého rozsahu nebyl ohrožen jen poškozený, ale i veřejný zájem, neboť by to mohlo vést k celkovému podlomení důvěry občanů v demokratický právní stát.

Jestliže Ústavní soud v minulosti judikovat, že je nepřijatelné z hlediska ohrožení důvěry občanů v demokratický právní stát zastavit trestní stíhání v jednom případě závažné hospodářské kriminality, pak důsledky čl. II rozhodnutí o amnestii jsou doslova devastující na důvěru veřejnosti v právní stát.

Jak již bylo v úvodu řečeno, čl. II rozhodnutí o amnestii se vztahuje na zvláště závažnou hospodářskou a majetkovou kriminalitu, podle vyjádření nejvyššího státního zástupce jde o 18 největších případů s miliardovými škodami, celkem 100-150 trestních věcí. V důsledku této amnestie nyní dochází k zastavení trestních stíhání v největších hospodářských trestních věcech.

Pro názornost navrhovatelé uvádějí některé nejzávažnější případy, kterých se čl. II rozhodnutí o amnestii týká, a jeho důsledky:

Trestní věc ústeckého soudce Jiřího Berky a spol., který byl spolu s dalšími osobami včetně konkurzního správce nepravomocně odsouzen za zločinné spolčení na mnohaleté tresty odnětí svobody v souvislosti se zmanipulovanými konkursy. Této trestné činnosti se soudce dopouštěl při výkonu své funkce. Poškozeno bylo 10 obchodních společností, které byly v důsledku zmanipulovaných podkladů poslány do konkursu a přišly tak o majetek v rozsahu 264 mil. Kč. Majetek pachatelů měl podle nepravomocného rozsudku propadnout státu jako výnos z trestné činnosti, přičemž nyní po zastavení trestního stíhání na základě amnestie by se jim mohl vrátit.

54 II. ÚS 431/09 ze dne 10.9.2009

Poškozené společnosti by nemohly obdržet na náhradu škody nic a pachatele by nemohli poškození u občanskoprávního řízení usvědčit z trestné činnosti, když se na tyto pachatele bude muset hledět jako na nevinné.

Důsledkem amnestie v této kauze, který fatálně podlamuje důvěru v právní stát a ve fungování nezávislého soudnictví je to, že jeden z hlavních pachatelů je soudcem, který bude mít nárok nadále vykonávat funkci soudce, a další pachatel je insolvenčním správcem, takže bude mít právo vykonávat tuto velmi odpovědnou činnost.

Přitom o této kauze hovoří i **Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011**,⁵⁵ v níž se uvádí v části 2.2 Organizovaný zločin, že

„BIS získala dílčí poznatky o cíleném zneužívání institutu insolvenčního (konkurzního) řízení, do kterého byli zapojeni někteří soudci působící na konkurzních úsecích krajských soudů. ... Vedle korupčních selhání jednotlivých soudců BIS zaznamenala poznatky o tom, že se v rámci některých krajských soudů zformovaly klientelistické či jinak vztahově provázané skupiny, které manipulovaly insolvenčním řízením. Na rozdíl od případů z předchozích let v nich soudci hráli podstatně významnější úlohu, než pouhých účastníků skupiny. Tyto skupiny kromě soudců tvořili insolvenční správci, představitelé dalších justičních profesí, podnikatelské subjekty, a příp. i osoby z prostředí organizovaného zločinu... Nejvýrazněji se negativní vlivy těchto vazeb projevíly v případech patřících do působnosti Krajského soudu v Ústí nad Labem.“

Na této kauze lze dokladovat, že **amnestie se vztahuje na případy vůbec nejzávažnější organizované hospodářské trestné činnosti, která podlamuje právní stát, neboť zasahuje do moci soudní, kterou činí součástí organizovaného zločinu!** Jestliže v důsledku amnestie se pak dokonce pachatelům takto závažné trestné činnosti vrací majetek pocházející z této trestné činnosti, jedná se vlastně o legalizaci těchto výnosů, což je nepochybně v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Zároveň je to jednoznačně v rozporu s principy právního státu, s hodnotami spravedlnosti a ochrany vlastnictví, neboť se nelegálně nabytý majetek ponechá v rukou pachatelů a vlastníkům tohoto majetku, poškozeným obchodním společnostem se upře jakákoli možnost domoci se zpět toho, o co byly připraveny.

BIS ve své výroční zprávě za rok 2011 uvádí, že přitom touto organizovanou trestnou činností zasahující složky veřejné a státní moci dochází *„k narušování legality výkonu státní moci a legitimacy rozhodování státních orgánů. Takové případy přispívaly k подрývání důvěry občanů ve veřejné instituce, což v konečném důsledku ohrožuje samy demokratické základy právního státu.“*

Trestní věc Union banka a.s., v níž bylo poškozeno mimořádně velké množství osob: 130 tis. osob, z toho 75 tis. poškozených se přihlásilo k trestnímu řízení s náhradou škody. V této kauze je rovněž mimořádně velká celková škoda 17,5 mld. Kč.

Trestní věc H-SYSTÉM, která byla pravomocně skončena odsuzujícím rozsudkem. Přesto se čl. II rozhodnutí o amnestii vztahuje na tři odsouzené manažery, kteří byli již pravomocně uznáni vinnými ze spáchání podvodu se škodou velkého rozsahu více jak 1 mld. Kč a poškozeným byla přiznána náhrada škody. Vrchní soud v Praze označil při vynesení rozsudku tento podvod jako největší od roku 1990 vedle kauzy CS fondů, protože bylo připraveno více jak 1000 klientů, kteří si chtěli pořídit bydlení, v průměru o 1 mil. Kč. Nejvyšší soud ČR na základě dovolání nejvyššího státního zástupce proti uloženým podmíněným trestům odnětí

55 Výroční zpráva BIS za rok 2011. Dostupná na internetových stránkách BIS <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>

svobody nařídil, aby odsouzeným pachatelům byly uloženy přísnější tresty. V tomto případě tedy zastavení trestního stíhání nastává v situaci, kdy již pachatelé byli uznáni vinnými, ale po amnestii se na ně bude hledět jako na nevinné. Je tím rovněž zpochybněn pravomocně přiznaný nárok na náhradu škody poškozeným klientům, protože ten jim byl přiznán v odsuzujícím rozsudku.

Navrhovatelé uvádějí tyto případy, u nichž již soud rozhodl o zastavení trestního stíhání v důsledku amnestie, přičemž v nejbližších dnech a týdnech se budou objevovat další velmi závažné hospodářské trestní kauzy, jak to již avizoval nejvyšší státní zástupce, takže bude možno výčet dotčených poškozených a důsledků čl. II rozhodnutí o amnestii doplnit.

Z výše uvedeného je zřejmé, že **dopad čl. II rozhodnutí o amnestii je tak vážný, že masivně podkopává základní principy právního státu a důvěru občanů v demokratický právní stát, principy jistoty a ochrany základních lidských práv a důvěry občanů v právo, které k němu podle judikatury Ústavního soudu neoddělitelně patří⁵⁶. Fakticky se tímto legalizuje závažné a rozsáhlé bezpráví**, přičemž oficiálně uváděné důvody o nutnosti ukončit trestní stíhání po šesti letech nemají reálný základ. Jak navrhovatelé uvedli výše, zrušení napadeného ustanovení Ústavním soudem by nebylo neoprávněným zásahem do dělby moci, nýbrž brzdou, která směřuje k racionální kontrole nad výkonnou mocí a vzájemnému vyvažování moci ve státě.

IV. Otázka zrušení čl. II rozhodnutí o amnestii a řešení jeho důsledků

Navrhovatelé připouštějí, že podle dřívějších výkladů byla amnestie udělovaná hlavou státu nebo parlamentem považována za nezrušitelnou, neboť vyplývala ze suverenity státu, a teprve během posledních desetiletí se objevuje výklad, podle něhož je každý představitel státu omezen přirozenými právy a v případě mimořádných okolností a při závažném porušování lidských práv nelze brát na amnestii zřetel.

Ústava České republiky prezidentu republiky dává pouze kompetenci udělovat amnestii, nikoliv amnestii rušit. Prezident republiky tedy v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy není oprávněn svou amnestii nebo amnestii svého předchůdce zrušit, neboť mu k tomu Ústava ani zákon nedává kompetenci (srovnej obdobnou argumentaci Ústavního soudu ohledně prezidenta jmenovat a odvolávat soudce) a on by tak v daném případě jednal *ultra vires*.

V tomto ohledu tak obстоjí i závěr Ústavního soudu Slovenské republiky, který označil za protiústavní rozhodnutí předsedy vlády o zrušení amnestie, kterou předseda vlády Vladimír Mečiar amnestoval (Usnesení I. ÚS 30/99 Ústavního soudu Slovenské republiky k výkladu čl. 102 odst. 1 písm. i) Ústavy Slovenské republiky), přičemž je třeba zohlednit některé podstatné rozdíly. U Ústavního soudu Slovenské republiky nebyla uplatněna stížnost poškozeného na zásah do lidských práv, jak to vyžaduje konkrétní kontrola ústavnosti. Navíc Ústavní soud vycházel při posuzování případů z toho, že nařízením abolicie (nestíhatelnosti) *ipso eo* zaniká i trestnost, což podle názoru navrhovatelů nelze z důvodů níže uvedených v českém právním řádu dovodit. Nakonec není ani jasná otázka, zda má Ústavní soud Slovenské republiky kompetenci přezkoumávat normativní rozhodnutí prezidenta republiky, neboť Ústava Slovenské republiky obsahuje jiné vymezení abstraktní kontroly ústavnosti.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 142/1996 Sb. Viz také stanovisko uvedené v poznámce pod čarou 50.

Naopak Ústavní soud České republiky je podle výše uvedeného rozboru nadán pravomocí přezkoumávat normativní akty a v případě rozporu s ústavním pořádkem je i rušit. Rovněž úprava abolicie je podle našeho názoru odlišná. Z těchto důvodů je použitelnost závěrů Ústavního soudu Slovenské republiky v dané věci na posuzování ústavnosti ustanovení čl. II rozhodnutí o amnestii omezená, a to platí i pro navazující závěry Evropského soudu pro lidská práva v případě *Lexa v. Slovensko*, který z právního posouzení soudních orgánů Slovenské republiky vycházel. Nalézání národního práva a z toho odvozeného neoprávněného zbavení osobní svobody je věcí národních orgánů, pokud se pohybují v mezích Úmluvy o ochranně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k tomu, že Evropský soud pro lidská práva cituje i případy neplatnosti amnestie (nestíhatelnosti), podává se, že je i s takovými projevy státní suverenity srozuměn, vyžaduje-li to ochrana základních práv a demokratického právního státu.

Navrhovatelé jsou si vědomi problematičnosti otázky, jak by měly obecné soudy dále postupovat v případě zrušení napadané části předpisu, a považují tuto otázku za legitimní předmět diskuse. Především vyjděme z díkce ustanovení Ústavy o milosti, kde je abolicie (vzhledem k jednotlivci) definována tak, že prezident republiky může nařídit, „aby se trestní řízení nezačalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo“ (čl. 62 písm. g) Ústavy), přičemž tuto díkci je nutno přiměřeně vztáhnout též k amnestii. Naproti tomu ustanovení čl. 80 Ústavy stanoví, že veřejnou žalobu v trestním řízení zastupuje státní zastupitelství a svěřuje podrobnou úpravu zákonu. Zákon je veden zásadou oficiality, podle níž státní zástupce stíhá pachatele všech trestných činů, o kterých se dozví. Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod pouze zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest [...] lze za jeho spáchání uložit. Podle čl. 90 Listiny rozhoduje o vině a trestu za trestné činy pouze soud. Z citované úpravy je patrné, že Ústava a Listina základních práv a svobod vyhrazují úpravu trestnosti zákonu, tedy uvedené principy nelze bez dalšího přenášet na exekutivní rozhodnutí o abolicii, byť mají normativní povahu. Z toho důvodu nelze podle našeho názoru na rozhodnutí prezidenta republiky aplikovat ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod ve prospěch pachatele, neboť takový postup z ústavního pořádku a zákonů nevyplývá a byl by na újmu základním právům poškozených, která byla objektem trestného činu, o němž trestní řízení probíhalo.

Část nauky je vedena myšlenkou, že abolicie má hmotněprávní povahu, tedy že způsobuje zánik trestnosti. Například kurs trestního práva uvádí: „*Důvodem způsobujícím zánik trestní odpovědnosti je tu pouze abolicie, která má i trestněprocesní konsekvence.*“⁵⁷ Tento názor je po výtce kontroverzní, neboť nemá oporu ani v ústavním pořádku, ani v zákonech, naopak přetrvává z již zrušeného § 65 trestního zákona z roku 1961, kde se na rozdíl od platného trestního zákoníku amnestie považovala za důvod, ze kterého zaniká společenská nebezpečnost trestného činu a tedy i jeho trestnost. Především z díkce prezidentských kompetencí vyplývá pravomoc zasahovat pouze do trestních stíhání, nevyplývá z toho, že by prezident rozhodoval o vině či trestu, neboť takové rozhodnutí je naopak vyhrazeno jen soudům, proto považují navrhovatelé uvedený výklad za neudržitelný v koncepci dělby moci.

Tento spor podle našeho názoru ústavně konformně rozřešil zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Udělení milosti prezidentem republiky není uvedeno mezi okolnostmi vylučujícími protiprávnost činu, ani mezi důvody zániku trestní odpovědnosti – uvedený výčet je nepochybně taxativní a nelze ho libovolně rozšiřovat. Trestní zákoník upřesňuje, že trestnost činu může být upravena pouze v trestním zákoně (§ 12 odst. 1), čímž se má na mysli, že

⁵⁷ Kratochvíl a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vyd. C. H. Beck: Praha, 2009. marginálie 584 a násl.

všechny trestné činy jsou upraveny pouze v trestním zákoníku, zákon o soudnictví ve věcech mládeže a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (§ 110 tr. zák.). Ve skutečnosti však není institut amnestie upraven trestním zákonem, nýbrž zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který je základním *procesním* předpisem. S hmotněprávním pojetím je také v rozporu fakt, že trestní stíhání pokračuje, pokud na tom pachatel trvá, což by bylo v rozporu se základní zásadou, že trestní odpovědnost jednou zaniklá se neobnovuje.

Na základě dikce ústavního ustanovení o abolici, ustanovení o výlučné pravomoci soudů rozhodovat ve věci trestnosti, dikce trestního zákoníku i faktu, že úprava je obsažena v procesně právním předpisu nelze dospět než k závěru, že abolice je procesně právní institut. Výše zmíněný názor, který řadí abolici mezi důvody zániku trestnosti, kritizuje i Musilova učebnice:⁵⁸

„S přihlédnutím k těmto skutečnostem nelze abolici zařazovat k důvodům zániku trestní odpovědnost (trestnosti) a patří do procesního práva, když jde jen o důvod nestíhatelnosti.“

Z toho důvodu považujeme za přijatelné řešení obecně platný případ uvedený v § 11 odst. 3 trestního řádu, že jakmile překážka trestního stíhání pomine, pokračuje trestní zástupce ve své povinnosti stíhat trestný čin (§ 2 odst. 3 trestní řád).

V. Shrnutí argumentace a naléhavost věci

Cílem podávaného návrhu není zpochybňovat kompetenci prezidenta vyhlásit amnestii, ani zpochybňovat před Ústavním soudem celý text amnestie vyhlášené prezidentem dne 1. ledna 2013, ale pouze část rozhodnutí o amnestii, čl. II, která vede k zastavení trestních stíhání u nejzávažnějších hospodářských trestných činů s miliardovými škodami a mnoha tisíci poškozenými. Dle přesvědčení navrhovatelů je tato část amnestie v rozporu s ústavním pořádkem České republiky i s mezinárodními závazky.

Skupina senátorů Parlamentu ČR si je vědoma výjimečnosti vzniklé situace a toho, že se Ústavní soud dosud nikdy nezabýval otázkou zrušení části amnestie vyhlášené prezidentem republiky. **Senátoři však nemohli nereagovat na naprosto bezprecedentní zásah do práv tisíců občanů a dalších osob, kteří jsou článkem II rozhodnutí prezidenta o amnestii mimořádně poškozeni.** Senátoři považují z hlediska své role ústavních činitelů a svého slibu dle čl. 23 Ústavy za vyloučené, aby takovouto situaci neřešili. Navrhovatelé jsou vedeni tím, že právě Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti je jedinou institucí, která může s příslušnou autoritou řešit vzniklý protiústavní stav týkající se tisíců osob na území České republiky a vyslovit závěr o protiústavnosti čl. II rozhodnutí o amnestii. Senátoři jsou vedeni i přesvědčením, že v demokratickém právním státu musí být možnost najít řešení k ochraně základních lidských práv a hodnot právního státu.

Proto se skupina senátorů obrací na Ústavní soud, který je orgánem ochrany ústavnosti a je jediným orgánem, který je podle Ústavy oprávněn normativní rozhodnutí prezidenta přezkoumávat. **Navrhovatelé mají za to, že by Ústavní soud neměl rezignovat na svou úlohu ochránce ústavnosti jen proto, že situace vzniklá na základě čl. II rozhodnutí o amnestii je naprosto nová, není dosud judikována, není řešena ani v odborné literatuře a že jde o ústavně velmi složitý problém.**

⁵⁸ Musil a kol.: Trestní právo procesní. C. H. Beck: Praha, 2007, s. 953.

Podrobným rozbořením ustanovení o aktivní legitimaci navrhovatele dospěli k závěru, že Ústavní soud je oprávněn přezkoumávat právní předpisy v širším smyslu slova, tedy i rozhodnutí prezidenta o vyhlášení amnestie. V demokratickém právním státu není přípustné, aby akt, kterým orgán veřejné moci zasahuje do základních lidských práv a svobod zůstal bez soudní ochrany. Musí se hledat mechanismus ochrany těchto práv v souladu s principem dle čl. 4 Ústavy, podle nějž jsou základní práva pod ochranou soudní moci.

Ústavní soud by neměl tolerovat protiústavní stav, který vznikl v důsledku vydání rozhodnutí prezidenta o amnestii. Stát se nemůže vymout svým povinností podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zajistit účinné prostředky nápravy újmy na základních majetkových právech poškozených trestnými činy tím, že umožní svým orgánům udělit neomezenou amnestii na jejich porušení – to platí tím spíše, pokud jde o amnestii týkající se zvláště závažných hospodářských trestných činů s miliardovými škodami a mnoha tisíci poškozenými. V důsledku toho se jedná o obrovský zásah do majetkových práv osob na území České republiky zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Pokud by Ústavní soud na základě restriktivního výkladu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy dospěl v rozporu se svou předchozí judikaturou a doktrínou k závěru, že se nemůže zabývat návrhem na zrušení čl. II rozhodnutí prezidenta o amnestii, pak by to znamenalo, že základní lidská práva poškozených, která jsou ve velkém rozsahu popřena, se ocitnou bez ochrany. Přitom **podle nálezů Evropského soudu pro lidská práva vždy musí existovat prostředek ochrany základních lidských práv** a právní předpis nelze vykládat způsobem, který by podstatu procesní ochrany základních lidských práv znemožnil.

Při vyhlášení amnestie selhala ústavní pojistka v podobě kontrasignace předsedy vlády a v podobě odpovědnosti vlády za toto rozhodnutí prezidenta v souladu s čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy, neboť bylo v možnostech předsedy vlády, ministra spravedlnosti a vlády zabránit vyhlášení takovéto amnestie, a tím zabránit výše uvedeným důsledkům. V takovém případě zbývá jediná pojistka ústavnosti a ochrany principů demokratického právního státu, a tou je Ústavní soud České republiky.

Demokratický právní stát nemůže popřít své mechanismy, které mají za účel narušení právního státu zabránit, a má povinnost zabránit takto masivnímu porušení základních práv občanů a ohrožení principů právního státu. Tím spíše, když jde o tak zásadní akt moci výkonné, který nepodléhá jiné kontrole, a přitom popírá práva mnoha tisícům poškozených trestnou činností a také zasahuje do pravomoci nezávislých soudů a zákonodárce, který vyjádřil v trestních zákonech vůli lidu, aby zvláště závažné trestné činy byly státem stíhány a poškození v nich měli možnost dosáhnout nápravy újmy svých základních práv.

Demokracie musí být silná v tom, že má nástroje, jak chránit základní principy demokratického právního státu, protože v opačném případě by byla ohrožena její samotná podstata. **V demokratickém právním státu musí být každá složka státní moci, včetně prezidenta republiky a vlády omezená, takže nemůže existovat rozhodnutí zasahující do základních lidských práv, proti němuž není obrany a ochrany a které může být vydáno bez ohledu na ústavní pořádek.**

Naléhavost přednostního projednání je opodstatněna tím, že v současné době projednávají soudy rozhodnutí o zastavení trestního stíhání v jednotlivých trestních věcech. Jak uvedli nejvyšší státní zástupce a vrchní státní zástupci, hodlají hledat způsoby, jak proti rozhodnutí o zastavení trestního stíhání v některých nejzávažnějších trestních kauzách postupovat. Je nanejvýš důležité, aby bylo zjištěno co nejdříve, zda je **aboliční ustanovení čl. II rozhodnutí o amnestii v rozporu s ústavním pořádkem** a s Úmluvou o lidských právech a

základních svobodách. Jedná se o případy, v nichž je způsobena škoda velkého rozsahu (v rádech miliard Kč), poškozenými jsou desítky tisíc osob. Hrozí zároveň, že se některým pachatelům organizované hospodářské trestné činnosti na základě zastavení trestního stíhání v důsledku amnestie vrátí majetek dosud zablokovaný jako výnos z trestné činnosti. Rovněž hrozí, že pachatelé, na něž bude nutné po zastavení trestního stíhání hledět jako na nevinné, se vrátí do svých profesí (soudce, insolvenční správce, veřejná správa), jak to uvádějí navrhovatelé podrobněji v části III.d). Takovýto důsledek by měl devastující a nevratný dopad na důvěru občanů v právní stát a mohl by dokonce ohrozit výkon státní moci a veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem a zákony, před čímž varuje Bezpečnostní informační služba ve výroční zprávě za rok 2011. Navrhovatelé poukazují na ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, kde je v § 80 uvedeno, že soudce se musí vyvarovat všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

Navrhovatelé jsou vedeni obavou, že pokud vzniklý protiústavní stav v důsledku čl. II rozhodnutí o amnestii nebude řešen způsobem, který je v souladu s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, **hrozí velké množství ústavních stížností poškozených k Ústavnímu soudu a dále i stížnosti poškozených k Evropskému soudu pro lidská práva**, kteří by se domáhali náhrady škody vůči České republice za zásah do jejich základních práv. Dle navrhovatelů je jejich nárok oprávněný, a proto by Česká republika měla hledat cestu, jak předejít mezinárodněprávní odpovědnosti.

Navrhovatelé považují za nezbytné, aby se návrhem zabýval Ústavní soud i s ohledem na zachování České republiky jako demokratického právního státu. Proto i v případě, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že čl. II rozhodnutí o amnestii nemůže zrušit, navrhuje skupina senátorů výrok alternativně tak, aby Ústavní soud vyslovil nález, že čl. II rozhodnutí o amnestii je v rozporu s hodnotami demokratického právního státu a v rozporu s ústavním pořádkem, a tudíž vyslovil jeho protlústavnost.

VI. Návrh výroku

Navrhovatel proto navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

- I. **Ustanovení čl. II rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. ledna 2013 vydaného ve Sbírce zákonů pod č. 1/2013 Sb., kontrasignovaného předsedou vlády, je v rozporu s hodnotami demokratického právního státu podle čl. 1 Ústavy, s principem vyjádřeným v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čímž došlo k porušení práv dle čl. 11, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.**
- II. **Čl. II rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. ledna 2013 vydaného ve Sbírce zákonů pod č. 1/2013 Sb., kontrasignovaného předsedou vlády, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**

Skupina senátorů Parlamentu ČR